



DASAR DAN TEKNIK
PEMBENTUKAN
PERUNDANG
UNDANGAN

DR. JUMADI, S.H., M.H.

Dasar dan Teknik

Pembentukan Perundang-Undangan

Dasar dan Teknik

Pembentukan Perundang-Undangan

Dr. Jumadi, S.H., M.H.



Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
J A K A R T A

Jumadi

Dasar dan Teknik Pembentukan Perundang-Undangan / Jumadi

-- Jakarta. -- Cet. 1 -- Rajawali Pers, 2017.

xii, 158 hlm., 23 cm

Bibliografi: hlm. 153

ISBN 978-602-425-126-0

1. Perundang-undangan

I. Judul

342

Hak cipta 2017, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2017.1693 RP

Dr. Jumadi S.H., M.H.

DASAR DAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Cetakan ke-1, Januari 2017

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Desain cover oleh octiviena@gmail.com

Desain Layout oleh luckybataraindra@gmail.com

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id Http: <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-14240 Jl. Pelepah Asri I Blok QJ 2 No. 4, Kelapa Gading Permai, Jakarta Utara, Telp. (021) 4527823. Bandung-40243 Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202. Yogyakarta-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul, Telp. (0274) 625093. Surabaya-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok. A No. 9, Telp. (031) 8700819. Palembang-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 Rt. 78, Kel. Demang Lebar Daun Telp. (0711) 445062. Pekanbaru-28294, Perum. De'Diandra Land Blok. C1/01 Jl. Kartama, Marpoyan Damai, Telp. (0761) 65807. Medan-20144, Jl. Eka Resmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. (061) 7871546. Makassar-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 14/3, Komp. Perum. Bumi Permata Hijau, Telp. (0411) 861618. Banjarmasin-70114, Jl. Bali No. 31 Rt. 05, Telp. (0511) 3352060. Bali, Jl. Imam Bonjol g. 100/V No. 5B, Denpasar, Bali, Telp. (0361) 8607995, Bandar Lampung-35115, Jl. P kemerdekaan No. 94 LK I Rt. 005 Desa Tanjung Raya Kec. Tanjung Karang Timur. Telp. 082181950029.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillahirabbil' alamin, penulis panjatkan syukur kehadiran Allah SWT, karena atas berkat, rahmat dan karunia-Nya buku "*Dasar dan Teknik Pembentukan Perundang-undangan*" telah rampung yang merujuk pada undang-undang yang baru yakni UU. No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, meskipun masih terdapat banyak kekurangan. Hadirnya buku ini diharapkan sumbang kritik dari pembaca, sehingga akan semakin menambah catatan peningkatan kualitas tulisan-tulisan berikutnya.

Harus diakui, bahwa lembaga legislatif Pusat (DPR) dan Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat mempunyai peranan yang penting dalam tata kelola pemerintahan. Para anggota DPR/DPRD yang mewakili masyarakat melalui partai politik, harus mengatur dirinya agar mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien. Sesuai dengan fungsinya, anggota legislatif tersebut wajib menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Oleh karena itu, untuk mencapai hasil yang maksimal dari fungsi-fungsi tersebut, kinerja DPR/DPRD perlu diperkuat. Salah satu fungsi yang perlu diperkuat adalah fungsi Legislasi, dalam hal ini adalah teknik perancangan peraturan perundang-undangan (*Legal Drafting*).

Beberapa hal yang perlu dikemukakan dalam hal penguatan dan pementapan teknik penyusunan, tata cara dan prosedur pengajuan rancangan peraturan perundangan-undangan yang melibatkan dua lembaga/badan

yakni legislatif dan eksekutif pusat maupun daerah, antara lain bahwa kedua lembaga ini harus senantiasa mengembangkan program penguatan kapasitasnya membentuk peraturan perundangan-undangan yang merefleksikan kebutuhan rakyat dan daerah.

Terima kasih kepada semua pihak yang membantu semoga buku ini bermanfaat bagi pembaca (mahasiswa hukum) khususnya perancang perundang-undangan di daerah dan lebih khusus kepada mahasiswa yang mengikuti mata kuliah yang berhubungan dengan perundang-undangan (*legal drafting*).

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB 1 PENGERTIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	1
A Istilah Perundang-Undangan	1
B Pengertian Perundang-undangan	2
C Sistem Hukum yang dianut Dalam Perundang-Undangan Indonesia	5
D Syarat-Syarat Perundang-Undangan yang Baik	11
E Fungsi Hukum Perundang-undangan	14
BAB 2 PERKEMBANGAN DAN SUMBER KEWENANGAN	17
A. Sejarah Singkat Perundang-Undangan Indonesia	17
B. Tata Urutan (Hierarki) Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Saat Ini	25
C. Sumber Kewenangan dalam Perundang-Undangan	27

BAB 3	PENGATURAN (REGULASI) DAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN INDONESIA	31
A.	Pengaturan (Regulasi)	31
B.	Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang Baik	35
C.	Prinsip Dasar Proses Penyusunan Peraturan Daerah	40
D.	Prinsip Dasar Perumusan Substansi	41
E.	Prinsip dalam Penerapan Hukum	42
BAB 4	MATERI MUATAN DAN PENGAJUAN RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	45
A.	Materi Muatan dan Proses Pengajuan Peraturan Perundang-undangan	45
B.	Teknik Penyusunan Peraturan Perundang- undangan	54
BAB 5	PERATURAN DAERAH	63
A.	Perkembangan Produk Hukum Daerah	63
B.	Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah	72
C.	Fungsi Perda Dalam Sistem Perundang- Undangan Indonesia	86
D.	Pembentukan Produk Hukum Daerah Berdasarkan Partisipasi Masyarakat	94
BAB 6	TATA CARA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH	97
A.	Identifikasi Isu dan Masalah	97
B.	Identifikasi Dasar Hukum (Legal Baseline) dan Bagaimana Perda Baru Dapat Memecahkan Masalah	101
C.	Penyusunan Naskah Akademik	103
D.	Penyusunan Peraturan Daerah	107

Bab 7	LANDASAN PENYUSUNAN DAN FORMAT PERUNDANG-UNDANGAN	117
A.	Landasan Penyusunan Perundang-undangan	117
B.	Kerangka Perundang-undangan	124
Bab 8	PENGESAHAN PENGUNDANGAN DAN PENYEBARLUASAN	145
A.	Pengesahan	145
B.	Pengundangan (<i>bekendmaking</i>)	147
C.	Penyebarluasan (<i>afkondiging</i>)	150
	DAFTAR PUSTAKA	153
	BIODATA PENULIS	157

PENGERTIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Istilah Perundang-Undangan

Istilah *perundangan-undangan* (Indonesia), *wetgeving* (Belanda), *legislation* (Inggris), *gesetzgebung* (Jerman) umumnya dimaknai sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang. Berkaitan dengan undang-undang cakupannya sangat luas, meliputi sistemnya, rancangannya, proses pembuatannya, sosialisasinya, penafsirannya, pengujiannya, penegakannya, hirarkhinya dan sebagainya. Istilah perundangan-undangan memang banyak maknanya, oleh karena bukan saja meliputi undang-undang, namun mengandung pula pengertian sebagai berikut:

- a. Merupakan proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- b. Segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Istilah lainnya yaitu, *peraturan perundang-undangan* yang menurut Bagir Manan¹ adalah setiap putusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat dan atau lembaga yang menjalankan atau mempunyai fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang ditentukan. Sesuai yang dimaksud oleh UU.No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundangan-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hal. 13.

Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan pengertian Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan di atas maka peraturan perundang-undangan mengandung unsur-unsur:

- a. Peraturan tertulis;
- b. Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang;
- c. Melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; dan
- d. Berlaku umum serta mengikat secara umum.

Peraturan perundang-undangan dipelajari dalam ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*) berorientasi melakukan perbuatan atau tindakan membentuk peraturan yang bersifat normatif, materinya meliputi:

- a. Norma hukum, tata susunan dan pengelompokan norma hukum, tata susunan norma hukum Indonesia, lembaga negara dan lembaga pemerintah yang berwenang membentuk peraturan; jenis peraturan perundang-undangan Indonesia, fungsi masing-masing jenis peraturan dan materi muatan peraturan perundang-undangan; dan
- b. Proses, metoda dan teknik perundang-undangan yakni meliputi proses pembentukan undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) serta proses pembentukan peraturan lainnya, bentuk luar dan isi atau bagian-bagian esensial peraturan perundang-undangan, pengubahan, penandatanganan, pengundangan dan pengumuman peraturan perundang-undangan termasuk ragam bahasa normatif.

B. Pengertian Perundang-Undangan

Apakah yang diartikan dengan peraturan perundang-undangan? Apakah hubungan antara peraturan perundang-undangan dengan undang-undang dan hukum?

Dalam kalangan awam (*man in the street*), tidak jarang ada semacam salah pengertian mengenai istilah-istilah peraturan perundang-undangan, undang-undang, dan hukum. Mereka acap kali menganggap

peraturan perundang-undang tidak berbeda dengan undang-undang atau hukum. Misalnya, ada ungkapan yang mengatakan “ ya itukan undang-undang negara yang yang harus kita patuhi”. Komentar itu keluar sebagai redaksi atas peraturan Daerah tentang pembuangan sampah. Beitupula dngan mendenga “itukan hukum negara” sedangkan yang dimaksud adalah undang-undang tentang pemilihan umum.

Ungkapan dalam batas-batas tertentu tidak keliru. Kekeliruan terjadi pada saat ungkapan-ungkapan tersebut menjadi “generelisasi” bahkan menjadi konsep berpikir bahwa memang peraturan perundang-undangan itu sama dengan undang-undang atau sama dengn hukum. Yang benar adalah undang-undang² itu sebagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagi peraturan perundang-undangan lain seperti ketetapan MPR, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, dan lain sebagainya. Selanjutnya tidak pula salah dengan undang-undang itu hukum. Yang keliru kalau dikatakan bahwa hukum sama dengan (=) undang-undang. Sebab diluar undang-undang. Sebab diluar undang-undang masih terdapat kaidah hukum lain seperti hukum Adat, Hukum Kebiasaan, dan Hukum Yurisprudensi.

Kekeliruan tidak hanya milik mereka yang awam. Bukankah dalam teori hukum (*jurisprudence*) dikenal ajaran-ajaran “*legisme*” atau positivisme seperti yang diajarkan oleh Jhon Austin, Kelsen bahwa hukum itu semata-mata kehedak dari penguasa (*command of the sovereign*) dalam bentuk peraturan perundang-undangan³. Pengertian semacam ini tidak hanya berlaku di kalangan ilmu pengetahuan tetapi di lingkungan peradilan. Dalam lingkungan hukum keperdataan Indonesia, kita dikenal pula perkembangan konsep perbuatan melawan hukum (*onrechnmatige daad*). Pada suatu saat di Belanda, perbuatan melawan hukum hanya diartikan oleh pengadilan (*hoge raad*) sebagai perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang, tetapi juga perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan keputusan. Maknanya tertuju pada perbuatan yang harus mengindahkan nilai-nilai

²Pasal 1 ayat (3) UU. No. 12 Tahun 2011 menegaskan, undang-undang adalah. Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

³Ahmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito Bandung, 1984, hlm.88. lihat pula E. Utrecht, (et, al.), *Pengantar Dalm Hukum Indonesi*, Cet, 10 SH, Jakarta, 1983, hlm. 115 dan Clarence Morris (ed.) *The Great Legal hilosophers*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1971, hlm. 336.

dalam pergaulan masyarakat terhadap pribadi atau benda orang lain⁴. Sebenarnya Austin sendiri tidak memaknai sempit dari “*Command of the Sovereign*” hanya terbatas pada undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Menurut Austin, “*Command of the sovereign*” yang melahirkan hukum positif selain dari pembentuk undang-undang (Formal), juga badan-badan pemerintah (administrasi negara) yang memperoleh delegasi dari “*sovereign*” untuk membentuk peraturan perundang-undangan dan badan peradilan yang putusan-putusannya (*judge made law*), merupakan ketentuan yang mengikat berdasarkan wewenang yang diberikan negara kepadanya⁵. Kelsen juga tidak mengartikan bahwa “*command*” yang menciptakan hukum itu semata-mata adalah pembuat undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Hukum menurut Kelsen dapat berupa “*general norms*” yang berlaku secara umum dan “*individual norms*” yang berlaku untuk orang tertentu. Norma individual ini lahir dari putusan pengadilan. Putusan pengadilan merupakan hukum karena merupakan “*command*” yang mempunyai kekuatan mengikat. ‘*since in nature, law is norms, there is reason why only the general norms should be considered as law. If, in other respect, individual norms, present the norm essential characteristic of law, they, too, must be recognized as law*’⁶.

Ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antar undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*), dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formalizen*). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum⁷. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dari uraian ini tidaklah dibuat kalau orang awam mengatakan bahwa setiap aturan tertulis yang dibuat atau dikeluarkan pejabat yang berwenang adalah undang-undang. Hanya undang-undang disini dalam arti materiil bukan dalam arti formal.

Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan

⁴Subekti, *Hukum Perdata*, Pembimbing Masa, Jakarta, 1965, hlm.94

⁵Edgar Bienenheimer, *Jurisprudence*, Harvard Univ. Press, Massachusetts, 1970, hlm.95.

⁶Hans Kelsen, *General Theory of law and State*, Russel & Russel, New York, 1973. Hlm, 38.

⁷P.J.P. Tak. *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. 1984, hlm. 62 dan seterusnya.

perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya, yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di Indonesia, undang-undang adalah hasil kerjasama antara presiden dari DPR.

Uraian di atas, mengasumsikan bahwa pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-perundangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan negara maupun ditingkat daerah. Berarti bahwa Peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian perundang-undangan merupakan bagian dari pengajian hukum.

C. Sistem Hukum yang Dianut Dalam Perundang-Undangan Indonesia

Uraian terdahulu antara lain menyimpulkan bahwa, peraturan perundang-undangan adalah hukum. Tetapi hukum tidak identik dengan peraturan perundang-undangan. Setelah mengetahui perbedaan antara peraturan perundang-undangan dan hukum, maka perlu menjawab pertanyaan: bagaimanakah dan di manakah tempat peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum yang berlaku pada suatu negara?

Literatur lama mengajarkan bahwa pada dasarnya sistem hukum di dunia dapat dibedakan menjadi dua kelompok besar, yaitu sistem hukum kontinental, dan sistem hukum anglo sakson. Sedangkan tulisan-tulisan yang datang kemudian mengatakan selain kedua sistem tersebut terdapat juga sistem hukum lain seperti hukum Islam, sistem hukum sosialis, dan lain-lain⁸.

Terlepas dari berbagi sistem hukum seperti tersebut di atas, yang cukup relevan dalam menganalisa, khusus mengenai tempat peraturan perundang-undangan adalah sistem hukum kontinental dan sistem anglo sakson. Sistem kontinental berkembang di Eropa daratan. Dalam sejarah hukum modern, Prancis dapat disebut sebagai negara yang paling terdahulu mengembangkan sistem hukum ini. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yaitu peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya. Karena itu, negara-

⁸Rene David (et.al), *Major Legal System In The World To Day*, Stevens & Sons, London, 1985, hlm. 26 dan seterusnya.

negara yang berbeda dalam sistem hukum kontinental, selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis. Bahkan dalam satu sitematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang. Penyusunan semacam ini disebut kodifikasi. Karena itu sistem hukum kontinental sering pula disebut sistem hukum kodifikasi (*codified law*). Pemikiran kodifikasi ini dipengaruhi oleh konsepsi negara hukum abad k-18-19. Hukum berusaha untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus dalam bentuk undang-undang. Lebih lanjut pemikiran ini menyatakan bahwa, suatu undang-undang itu baik kalau dipenuhi beberapa syarat. *Pertama*: undang-undang harus bersifat umum (*algemeen*). Umum baik mengenai waktu, tempat, orang atau obyeknya. *Kedua*: undang-undang harus lengkap, tersusun dalam suatu kodifikasi. Bersarkan pandangan ini, pemerintah dan hakim tidak lebih dari sebuah mesin yang bertugas menerapkan undang-undang (mereka bekerja secara mekanis). Dalam perkembangan, sifat berlaku umum (*elgemeenheid*) tidak hanya terbatas pada undang-undang. Berbagai keputusan administrasi negara yang bersifat mengatur seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri juga berlaku secara umum. Begitu pula pengertian berlaku umum dari suatu undang-undang tidak lagi selalu berarti untuk semua orang, berlaku setiap saat, semua tempat dan dalam segala fakta (*rechtsfeit*). Dalam praktek dapat dijumpai undang-undang yang hanya berlaku satu kelompok untuk kelompok orang tertentu untuk waktu tertentu atau daerah tertentu⁹. Sistem kontinental lazim juga disebut sistem hukum sipil (*the civil law system*). Pernyataan dalam sistem hukum sipil ini karena pada permulaan kodefikasi terutama ditujukan pada hukum-hukum di lapangan keperdataan termasuk di lapangan perniagaan atau dagang. Maksud pengertian di lapangan keerdataan itu adalah untuk menjamin keteraturan dan kepastian hukum di bidang keperdataan (perniagaan).¹⁰. Sistem hukum kontinental menyebar keluar dari Eropa terutama melalui penjajahan seperti Prancis di Afrika dan Indo China, Belanda di Indonesia, Spanyol di negara-negara Amerika Latin. Di Amerika Serikat meskipun secara keseluruhan adalah sistem anglo sakson dapat dijumpai pula sistem kontinental di Louissiana sebagai

⁹F.A.M. Stroink- J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats- en administratief recht*, Samson H.D. Tjeen Willink, Alphen aan den Rijn, 1985, hlm. 92.

¹⁰Rene David (et. El), *op. Cit.*, hlm. 22.

peninggalan Prancis. Tetapi ada juga negara-negara yang menjalankan sistem kontinental meskipun tidak pernah dijajah seperti Jepang dan Thailand. Jepang banyak dipengaruhi sistem hukum Jerman, sedangkan Thailand banyak dipengaruhi oleh sistem hukum Prancis.

Bagaimana dengan sistem Anglo-Sakson? Sistem ini mengalir dari Inggris. Menyebar ke negara-negara di bawah pengaruh Inggris seperti Amerika Serikat, Kanada dan Australia dan lain sebagainya. Sistem Anglo-Sakson tidak menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistemnya. Sendi utamanya adalah pada yurisprudensi. Sistem Anglo-Sakson berkembang dari kasus-kasus konkret dan dari kasus konkret tersebut lahir sebagai kaidah dan asas hukum. Karena itu sistem ini sering disebut sebagai sistem hukum yang berdasarkan kasus (*case law system*). Dalam perkembangan selanjutnya, perbedaan dasar antara sistem kontinental dan sistem Anglo-Sakson semakin menipis. Pada sistem kontinental, yurisprudensi makin penting sebagai sumber hukum. Begitu pula peraturan perundang-undangan pada sistem Anglo-Sakson makin menduduki tempat yang penting.

Makin besar peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal:

- a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah diketahui kembali, dan mudah ditelusuri sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis dan tempatnya jelas, demikian pula pembuatannya.
- b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
- c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materiil muatannya.
- d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Tetapi tidak berarti pemanfaatan peraturan perundang-undangan tidak mengandung masalah-masalah (antara lain):

- a. Peraturan perundang-undangan tidak fleksibel. Tidak mudah menyesuaikan peraturan perundang-undangan dengan masyarakat. Pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan waktu dan tatacara tertentu. Sementara itu, masyarakat berubah terus bahkan mungkin sangat cepat. Akibatnya, maka terjadi semacam jurang antara peraturan perundang-undangan dan masyarakat. dalam keadaan demikian, masyarakat akan menumbuhkan hukum sendiri sesuai dengan kebutuhan. Bagi masyarakat yang tidak mampu menumbuhkan hukum-hukum sendiri akan “terpaksa” menerima peraturan perundang-undangan yang sudah “ketinggalan”. Penerapan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai itu, dapat dirisakan sebagai “ketidakadilan” dan dapat menjadi hambatan perkembangan masyarakat.
- b. Peraturan perundang-undangan tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum, dan ini menimbulkan apa yang lazim disebut sebagai kekosongan hukum atau “*Rechtsvacuum*”. Barangkali yang tepat adalah kekosongan peraturan perundang-undangan (*wetsvacuum*) bukan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Hal ini sesuai dengan ajaran Cicero “*ubi-societas ibi-ius*” maka tidak akan pernah ada kekosongan hukum. Setiap masyarakat mempunyai mekanisme untuk menciptakan kaidah-kaidah hukum apabila “hukum resmi” tidak memadai atau tidak ada.

Cara untuk mengatasi kekurangan peraturan perundang-undangan adalah memperbesar peranan hakim. Hakim bukan sekedar “mulut” undang-undang, tetapi sebagai yang mempertimbangkan baik buruk, manfaat mudharat sesuatu peraturan perundang-undangan agar hukum tetap terlaksana dengan adil dan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kehidupan masyarakat. Untuk itu hakim harus menafsirkan, melakukan analogi, melakukan penghalusan hukum (*Rechtsverwijning*), atau argumentum a Contrarium. Lebih jauh dari itu, bila diperlukan, hakim harus menciptakan hukum untuk memutus sesuatu perkara. Hal ini menimbulkan fenomena baru dalam sistem hukum Continental yaitu, makin pentingnya peranan putusan hukum atau yurisprudensi sebagai subsistem hukum. Bahkan, putusan hakim mempunyai arti yang lebih besar karena menegakkan hukum *in concreto*, hukum yang nyata atau diberlakukan terhadap yang bersangkutan. Bagaimana dengan sistem anglo sakson? Salah satu kebaikannya adalah bahwa perkembangan hukum didasarkan

pada keadaan konkrit, sehingga akan selalu mendekati kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam praktek tidak selalu demikian. Bahkan ada kemungkinan sistem ini menjadi sangat konservatif karena lazimnya diikuti dengan sistem *precedent* yang mewajibkan hakim dalam perkara-perkara yang “identik” untuk mengikuti putusan terdahulu. Kalau dalam sistem kontinental, ada pemero, hakim adalah mulut undang-undang barangkali dalam sistem anglo sakson, hakim adalah mulut presiden. Apabila hakim berpendapat penerapan presiden terhadap perkara baru akan melahirkan ketidakadilan, maka hakim tersebut harus menemukan faktor atau unsur perbedaannya. Dengan demikian, ia bebas membuat putusan baru yang menyimpang dari putusan lam. Tetapi ini bukan pekerjaan muda.

Karena tergantung pada kasus maka sistematika hukum anglo sakson menjadi tidak begitu jelas. Begitu pula perkembangannya tidak dapat direncanakan. Menghadapi perkembangan masyarakat yang cepat, makin tersa kesulitan memacu perkembangan hukum lewat kasus-kass. Karena itu, merupakan satu kenyataan bahwa pada negara pada sistem hukum anglo sakson berkembang pesat kaidah-kaidah hukum dalam bentuk perundang-undangan.

Alhasil, sebagai akibat perkembangan masyarakat dan perkembangan hukum itu sendiri, perbedaan antara kedua sistem tersebut makin tidak prinsipil. Peratran perundang-undangan dan yurisprudensi makinberperan besar dalam pengembangan kedua sistem tersebut. Antara eraturan perundang-undangan dan yurisprudensi merupakan faktor komplementer antara satu sama lain.

Bagaimanakah dengan Indonesia? Hingga saat ini, sekurang-kurangnya ada tiga sistem hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu sistem hukum adat, sistem hukum agama dan sistem hukum barat. Hukum adat adalah hukum tidak tertulis yang terwujud (bukan terbentuk) melalui putusan penguasa adat. Dengan demikian, sistem hukum adat lebih dekat pada sistem anglo sakson. Sistem hukum agama yang menonjol adalah agama Islam. Bagian-bagian tertentu dari hukum Islam buka sekedar hukum yang hidup dalam masyarakat melainkan sebagai hukum positif yang ditetapkan negara sebagai hukum yang berlaku bagi ummat Islam¹¹. Sedangkan ukum barat dibawa oleh penjajaj Belanda. Sistem hukum barat ini adalah sistem kontinental karena Belanda termasuk ke dalam lingkungan sistem kontinental. Peninggalan sistem ini nampak pada KUHD

¹¹Lihat Undang-undang No. 1 Tahun 1974 (Perkawinan) dan RUU No. 8 Tahun 1989 (Peradilan Agama).

agang, KUHPerdata, KUHPidana dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam pembangunan hukum nasional, Indonesia nampaknya kan lebih menekankan pada hukum tertulis sebagai sendi utama. Hal ini terlihat pada politik kodifikasi¹². Sebagai hasil politik hukum tersebut nampak pada pembetukn kita Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Dan politik hukum ini kan diteruskan dalam pembetulan Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Sebagainya.

Pelaksanaan politik kodifikasi ini telah bergeser dari pengertian dasar kodifikasi karena yang akan dikembangkan adalah “kodifikasi parsial”. Seperti yang diutarakan di muka, kodifikasi merupakan cermin dari pengaturan yang serba lengkap (*Compliteness*). Menilik pengertian dasar ini, maka sebenarnya “kodefikasi parsial” bukan lagi kodifikasi melainkan pengaturan materi materi ertentu dalam sebuah undang-undang (formal). Bahkan lebih jauh lagi, ada pemikiran yang menganggap baha peranan (pembentuk) undang-undang melakukan modifikasi atau perubahan masyarakat lebih penting atau lebih diperlukan dibanding dengan upaya kodifikasi¹³.

Politik hukum indonesia yang akan datang, tidaklah perlu memilih antara kodifikasi dan nonmodifikasi, yang lebih penting adalah penentuan tujuan, arah, sasaran dan fungsi politik hukum, seperti:

a) Pertama:

apakah wawasan hukum nusantara di bidang hukum harus senantiasa harus diarahkan pada unifikasi akan berlaku secara selektif. Artinya, unifikasi sebagai prinsip tanpa menutup kemungkinan diversifikasi sesuai dengan kenyataan dan kebutuhan masyarakat.

b) Kedua:

apakah setiap gejala atau kepentingan harus diatur dalam undang-undang. Ataukah dibagian-bagian yang akan dibiarkan diatur sendiri oleh masyarakat atau ditumbuhkan melalui peranan penegak hukum atau ilmu pengetahuan hukum.

c) Ketiga:

sejauh manakah faktor atau gejala yang mendunia seperti globalisasi, privatisasi dan lain-lain seperti dipertemukan dengan paham ke-Indonesiaan seperti nilai-nilai Pancasila, prinsip kekeluargaan, keadilan sosial dan sebagainya.

¹²Lihat, REPELITA, Bab 27.

¹³A. Hamid S. Altamimi, *Teori perundang-undangan Indonesia*, Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap F.H. Univ. Indonesia, 1992, hlm. 9.

d) Keempat:

bagaimanakah perkiraan corak hukum atau peraturan perundang-undangan Indonesia yang berdasarkan Pancasila pada masyarakat Industri Indonesia di masa datang.

e) Kelima:

bagaimanakah sistem pengorganisasian pembinaan hukum nasional yang dapat menjamin kesatuan kebijaksanaan, kesatuan perencanaan, kesatuan program dan sebagainya.

f) Keenam:

bagaimanakah prinsip dan dasar penyusunan perencanaan dan program pembinaan hukum nasional yang terpadu dengan sektor dan prioritas pembangunan lainnya.

Peranyaan-pertanyaan di atas, pasti masih dapat ditambah sesuai dengan titik tolak dan pengamatan masing-masing. Tetapi yang penting adalah kesadaran untuk mengkaji politik hukum yang diperkirakan dapat mencerminkan upaya mewujudkan secara konkrit bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum.

D. Syarat-Syarat Perundang-Undangan yang Baik

Ketika belajar pengantar ilmu hukum, bahkan kemudian ketika belajar teori atau filsafat hukum, kepada kita diajarkan agar hukum ditaati (maksudnya taat secara spontan bukan dengan paksaan), hukum itu harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik. Biasanya ada tiga dasar agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis. Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum, maka peraturan perundang-undangan yang baik harus mengandung ketiga unsur tersebut. Yang tidak pernah dijelaskan adalah bagaimana imbalan antara unsur-unsur itu? Hal ini pada akhirnya sangat tergantung pada kedekatan yang dipergunakan. Mereka yang mendekati hukum atau peraturan perundang-undangan secara formal tentu akan melihat unsur yuridis sebagai yang terpenting. Begitu pula mereka yang melihat hukum sebagai gejala sosial akan melihat unsur sosiologis sangat penting. Demikian pula mereka yang mengukur kebaikan hukum dari "*rechtsidee*" tentu akan menekankan pentingnya aspek filosofis.

Terlepas dari perbedaan titik pandang tersebut, ketiga unsur yuridis, sosiologis, dan filosofis memang penting. Sebab setiap pembuat Peraturan perundang-undangan berharap agar kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang¹⁴.

Apakah yang dimaksud dengan kaidah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:

a) Pertama:

keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in forme*) dibuat oleh presiden dengan persetujuan DPR.¹⁵ Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama serta presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula keputusan menteri, peraturan daerah dan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya.

b) Kedua:

keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau dipernintahkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuai diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undanglah hal itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain, misalnya keputusan presiden, maka keputusan presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).¹⁶

c) Ketiga:

keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila cara tersebut tidak

¹⁴Mengenai perbedaan antara "efektif" (*efficacy*) dan keabsahan (*validity*), lihat, Hans Kelsen, *op. Cit.*, hlm. 29 dan seterusnya.

¹⁵UUD 1945, Ps, 5 ayat (1).

¹⁶Lihat, UU No. 14 Tahun 1970 (Kekuasaan Kehakiman) dan UU No. 14 Tahun 1985 (Majelis Mahkamah Agung).

diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/ belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan daerah disebut oleh kepala daerah dengan persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus dibandingkan dalam lembaran anaegra sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selam pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut dalam megikat.

e) Keempat:

keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula setrusnya sampai pada peraturan perundang-undngan tingkat lebih bawah.

Dalam hubungan dengan dasar yuridis ni, Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka.¹⁷ Mencatat beberapa pendapat:

- 1) Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
- 2) W. Zevenbergen berpandapat bahwa, setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de verischte wijze is nit stand gekomen*).
- 3) Legomann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan-hubungan kehrusan (hubungan memaksa) antar suatu kondisi dan akibatnya (*dwingen verband*).

Selanjutnya apakah yang dimaksud dengan dasar berlaku secara sosiologis (*sociologishe gerlding*)? dasar sosiologis artinya *mencerminkan yang hidup dalam masyarakat*. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya sesuai dengan kenyataan kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan ini *dapat berupa kebutuhan atau tuntutan* atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.

¹⁷UU No. 5 Tahun 1974, Pasal 38.

E. Fungsi Hukum Perundang-Undangan

Salah satu tuntutan aspirasi masyarakat yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi di bidang hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum. Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi (UUD) yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan dan pengelolaan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum melalui dukungan kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.¹⁸

Peran hukum dalam masyarakat memang sering menimbulkan banyak persoalan hukum, bahkan dianggap sebagai instrumen pengatur yang sah dalam negara hukum. Kedudukan yang demikian, hukum mempunyai kekuatan untuk memaksa. Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian. Dengan demikian, hukum adalah sebuah sistem yang mempunyai ciri dan karakteristik yang menjadi penggerak dan pengatur kehidupan masyarakat. Terkait dengan ciri dan karakteristik hukum dan masyarakat tersebut, Roscoe Pound, mengenalkan lebih lanjut apa yang disebut sebagai *law as a tool of social engineering*.¹⁹

Peraturan perundang-undangan adalah hukum, tetapi hukum tidak identik dengan peraturan perundang-undangan. Bagaimanakah dan di manakah tempat peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum yang berlaku di suatu negara?

Hukum memuat sistem politik dan juga sistem bernegara, dan menjadi satu kesatuan alat pengatur sistem yang sah. Susunan lembaga-lembaga negara, badan peradilan, pemberantasan korupsi, pengaturan tempat tinggal, kependudukan, lingkungan hidup, tanah, pencatatan pernikahan dan kelahiran. Kesemuanya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

¹⁸Prof Dr Jimly Asshiddiqie, SH; “Tata Urut Peraturan Perundang-undangan dan Problematika Peraturan Daerah”, makalah

¹⁹Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni-Bandung, 2002, hlm 5-6.

Karena sifat-sifatnya diatas, hukum dianggap sebagai alat pengatur, hukum dapat melakukan perubahan sosial. Posisi yang demikian itu, hukum akhirnya bisa muncul dalam dua wajah yang saling bertentangan. Pertama, hukum bisa menjadi alat sah suatu rezim yang otoriter untuk mengatur masyarakat secara semena-mena dan tidak adil. Namun kedua, sebaliknya hukum juga bisa menjelma dalam menciptakan keadilan baik asyarakat dan membatasi penguasa agar tidak semena-mena.

Perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD 1945 mengalihkan kekuasaan pembentuk undang-undang dari Pemerintah kepada DPR. Meskipun demikian, pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2), UUD 1945 yang menyatakan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Secara luas dapat diartikan pula dengan semua peraturan pelaksana dibawahnya seperti Peraturan Presiden, Keputusan Presiden hingga Peraturan Daerah. Dengan demikian, perubahan yang dilakukan telah membawa implikasi yang luas dalam kerangka penyusunan kebijakan nasional, termasuk terkait dengan proses legislasi di daerah. Melalui UU Nomor 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, arah politik penyusunan legislasi nasional disusun dan dipandu. Sejalan dengan hal tersebut, UU Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan dasar tata cara pembentukan Peraturan Daerah²⁰, diantaranya bahwa Perda sah dan berlaku demi hukum meskipun tidak ditetapkan oleh Kepala Daerah

²⁰Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan :

(1) Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Perda

(2) Penyampaian rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak persetujuan bersama

(3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama

(4) Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) rancangan Persa tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah

(5) Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi “Perda ini dinyatakan sah,” dengan mencantumkan tanggal sahnya

(6) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam Lembaran Daerah.

asalkan telah terjadi 2 (dua) keadaan,²¹yaitu :

1. Raperda sudah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah dalam Rapat Paripurna DPRD.
2. Batas waktu 30 (tiga puluh) hari sudah lewat tanpa tanda tangan penetapan Kepala Daerah.

Berkaitan dengan pembentukan hukum keberadaan masyarakat di dalamnya sangat mempengaruhi hal tersebut. Para ahli yang menyebutkan hukum akan selalu berada di tengah masyarakat dan apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut. Kenyataan keterkaitan hukum dengan peradaban ini sangat kental, dan bila mengingat Indonesia terbagi atas berbagai budaya maka pengaturan hukum dalam sebuah sistem mutlak diperlukan. Berdasarkan atas karya dan karsa masyarakat yang dikristalisasikan melalui tujuan negara, dasar negara, dan cita-cita hukum, maka harus ada wadah yang dapat mensistematisir berbagai konstruksi kemasyarakatan dan hukum, maka dalam hal ini yang diperlukan adalah sistem hukum. Oleh karena itu, hukum secara garis besar dapat digolongkan menjadi bentuk hukum tertulis (hukum formil) dan hukum tidak tertulis (hukum materil). Hukum tertulis sekarang ini menjadi padanan dari perundang-undangan. Hukum tertulis ini menjadi salah satu ciri dari konsepsi hukum modern yang harus mengatur serta melayani kehidupan modern. Dengan perkembangan budaya serta tradisi, kebiasaan, kepercayaan atau budaya tidak dapat diandalkan lagi.²² Kelebihan hukum tertulis (hukum formil) dibandingkan hukum tidak tertulis dalam melayani kehidupan modern adalah:

1. Apa yang diatur dengan mudah diketahui orang.
2. Setiap orang, kecuali yang tidak bisa membaca, mendapatkan jalan masuk yang sama ke dalam hukum.
3. Pengetahuan orang senantiasa bisa dicocokkan kembali dengan yang telah dituliskan sehingga mengurangi ketidakpastian.
4. Untuk keperluan pengembangan peraturan hukum atau perundang-undangan, untuk membuat yang baru maka hukum tertulis juga menyediakan banyak kemudahan.²³

²¹Bandingkan dengan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

²² Lihat dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal, 71-72.

²³Ibid.

PERKEMBANGAN DAN SUMBER KEWENANGAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Sejarah Singkat Perundang-Undangan Indonesia

Sistem ketatanegaraan suatu negara dapat diketahui dari undang-undang dasarnya, apabila negara itu memiliki Undang Undang Dasar, karena ada pula negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis seperti undang-undang dasar. Undang Undang Dasar suatu negara merupakan bentuk praturan perundang-undangan yang tertinggi. Undang Undang Dasar merupakan sumber dan dasar dari peraturan yang ada di bawahnya, sehingga peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar. Sesuai dengan prinsip negara hukum bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Di samping undang-undang dasarnya masih terdapat banyak peraturan, baik dikeluarkan oleh alat perlengkapan negara tingkat pusat maupun di daerah. Peraturan tersebut tersusun secara hirarkhi dengan berpuncak pada UUD.

Sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini secara formal pernah mengalami beberapa kali penggantian Undang-undang Dasar. Hal ini mengakibatkan terjadinya perbedaan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan pada masa berlakunya UUD tersebut. Pada awal negara RI terbentuk (18 Agustus 1945), terdapat peraturan perundang-undangan yang disebut dalam UUD 1945 yakni, **undang-undang**²⁴,

²⁴Berdasarkan Pasal 5 ayat (1).

peraturan pemerintah pengganti undang-undang²⁵ dan peraturan pemerintah²⁶. Tetapi di dalam praktiknya terdapat beberapa peraturan perundang-undangan lain yang dikeluarkan, yaitu Penetapan Presiden; Peraturan Presiden; Penetapan Pemerintah; Maklumat Pemerintah dan Maklumat Presiden. Wakil Presiden.

Namun demikian ternyata UUD 1945 hanya berlaku sampai dengan 27 Desember 1949, Konstitusi Republik Indonesia Serikat mulai berlaku menggantikan UUD 1945 dan bentuk peraturan perundang-undangan di bawah Konstitusi yang boleh dikeluarkan adalah **Undang-undang Federal, Undang-undang Darurat dan Peraturan Pemerintah**. Pada masa berlakunya Konstitusi RIS dikeluarkan UU.No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam undang-undang tersebut, ditegaskan jenis peraturan perundang-undangan pemerintah Pusat yakni: undang-undang dan perpu; peraturan pemerintah dan peraturan menteri.

Selain itu dikeluarkan pula UU.No. 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan UU Darurat tentang Penerbitan dalam Lembaran Negara RIS dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Pengumuman Pemerintah. Pasal undang-undang ini ditentukan bahwa apabila dalam suatu peraturan tidak ditentukan tanggal yang lain maka peraturan itu berlaku mulai pada hari ke 30 sesudah hari diumumkan.

Konstitusi RIS juga tidak berlaku lama, hanya sampai 17 Agustus 1950. Berdasarkan Undang-undang Federal No. 7 Tahun 1950 Konstitusi RIS 1949 diubah menjadi Undang-undang Dasar Sementara 1950. Bentuk perundang-undangan di bawah UUDS yang dapat dikeluarkan adalah, **Undang-undang** (dibentuk oleh Pemerintah bersama dengan DPR), **Undang-undang Darurat dan Peraturan Pemerintah**. Di samping itu ada peraturan lain yang juga dapat dibentuk yaitu peraturan menteri, keputusan menteri dan peraturan tingkat daerah. Namun UUD Sementara ini berakhir setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan.

Dengan dikeluarkan Dekrit Presiden maka bangsa Indonesia kembali menggunakan UUD 1945, berarti peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan sesuai dengan yang ditegaskan di dalamnya ditambah dengan Surat Presiden kepada Ketua DPRGR tanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan Negara yakni :

²⁵Berdasarkan Pasal 22.

²⁶Berdasarkan Pasal 5 ayat (1).

1. UUD 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-undang/Perpu/Penetapan Presiden;
4. Keputusan Presiden;
5. Peraturan Menteri; dan
6. Keputusan Menteri.

Dalam Surat Presiden No. 2262/HK/1959 dijelaskan beberapa jenis peraturan antara lain, Penetapan Presiden yang dikeluarkan dalam rangka melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selanjutnya peraturan yang melaksanakan Penetapan Presiden adalah Peraturan Presiden didasarkan pasal 4 ayat 1 UUD 1945. Peraturan Pemerintah dibuat untuk melaksanakan Peraturan Presiden, kemudian diralat dalam rangka mencegah peraturan pemerintah berbeda jenis. Dengan demikian Peraturan Pemerintah diganti dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden berisi tindakan tertentu Presiden yang bersifat *beschikking* seperti pengangkatan pejabat negara. Peraturan dan Keputusan Menteri yang dibuat Kementerian-kementerian Negara/Departemen-departemen Pemerintahan masing-masing mengatur hal (*regeling*) yang dan untuk melakukan/meresmikan pengangkatan-pengangkatan (*Beschikking*).

Surat Presiden No. 3639/HK/59 (sebagai jawaban atas surat DPR) isinya memuat hal-hal sebagai berikut:

1. UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 memberi wewenang kepada beberapa instansi untuk mengatur dan menetapkan sesuatu atau wewenang yang tersimpul di dalamnya kekuasaan mengatur dan menetapkan, akan tetapi tidak memberikan nama kepada semua peraturan dan penetapan tersebut.
2. UUD 1945 hanya memberi nama kepada:
 - a. Peraturan yang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR yang dinamakan undang-undang (UU);
 - b. Peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan undang-undang yang dinamakan peraturan pemerintah (PP);
 - c. Peraturan yang oleh Presiden dibuat dalam kegentingan yang memaksa tentang sesuatu yang seharusnya dibuat oleh Presiden bersama-sama DPR yang diberi nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu).

3. UUD 1945 tidak memberi nama kepada :

- a. Peraturan-peraturan yang dibuat atau tindakan-tindakan yang diambil oleh Presiden sebelum MPR, DPR atau DPA dibentuk, sebagaimana dimaksud dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945;
- b. Peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan dari Presiden berdasarkan Pasal 4 UUD 1945 atau Pasal lain dari UUD 1945;
- c. Peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan dari Menteri yang sebagai Pembantu Presiden atau sebagai Kepala Departemen tentunya akan mengeluarkan peraturan-peraturan dan mengambil tindakan-tindakan.
- d. UUD 1945 tidak mengatur hak negara untuk bertindak jika negara berada dalam keadaan darurat (*subjectief Staatnoodrecht*).
- e. Selain kekuasaan-kekuasaan mengatur/bertindak yang termuat dalam UUD 1945, pelbagai peraturan bawahan memberi kekuasaan mengatur/bertindak kepada instansi-instansi yang sudah mempunyai wewenang mengatur bertindak eks KRIS 1949 dan UUDS 1950, maupun kepada instansi-instansi lain, dan tidak memberinama pula kepada peraturan-peraturan atau tindakan-tindakan tersebut.
- f. Peraturan/tindakan sebagaimana dimaksud dalam butir e tidak diberi nama, maka masing-masing instansi memberi nama sendiri-sendiri kepada peraturan atau tindakan tersebut. Menteri memberinama sendiri misalnya “peraturan menteri, keputusan menteri, penetapan menteri” dan sebagainya. Pemerintah memberi nama peraturan pemerintah kepada semua peraturannya yang bukan merupakan pelaksanaan undang-undang juga memberi nama peraturan pemerintah dengan ditandatangani oleh Presiden yang seharusnya Presiden tidak menandatangani, karena dalam system UUDS 1950 (*parlementer*) Pemerintah kadang-kadang berarti menteri (-menteri) tanpa Presiden. Apabila Dewan Menteri mengambil suatu tindakan, maka tindakan itu diberi bentuk Keputusan Presiden atau Keputusan Perdana Menteri. Akan tetapi apabila Dewan Menteri melaksanakan kewenangannya untuk mengatur suatu hal (misalnya eks Undang-Undang Keadaan Bahaya) maka peraturan itu dinamakan Peraturan Pemerintah (dan ditandatangani oleh Presiden). Untuk menghentikan

ketidakseragaman dan ketidaktepatan dalam “nomenclatuur”, maka Presiden telah menyampaikan surat kepada DPR berkaitan dengan “Bentuk/jenis Peraturan-peraturan Negara” disusuli dengan contoh-contoh yang dilampirkan pada surat tertanggal 22 September 1959 No. 2775/HK/59.

Sehubungan dengan berlakunya kembali UUD 1945 perlu pula diperhatikan pergeseran wewenang mengatur/bertindak dari instansi-instansi, yaitu:

1. Wewenang Gouverneur Generaal dalam peraturan dari Zaman Penjajahan, sepanjang kini masih berlaku, sekarang dilakukan oleh Presiden. Di bawah kekuasaan UUDS 1950 wewenang itu dibuat sebahagian besar dilakukan oleh Menteri yang bersangkutan.
2. Wewenang seorang menteri menurut suatu peraturan di bawah kekuasaan UUD 1945 sebelum Konstitusi RIS 1949, setelah menteri-menteri bertanggung jawab politis, dan wewenang seorang menteri menteri menurut suatu peraturan di bawah kekuasaan KRIS 1949 dan UUDS 1950, buat sebahagian beralih kepada Presiden yaitu: apabila yang dimaksud dalam peraturan itu wewenang politik yang bersifat insedentil, jadi pelaksanaan kebijakan politik misalnya wewenang memutus permohonan menjadi warganegara Indonesia, mengenyahkan orang asing dan sebagainya. Sedangkan untuk memperpanjang atau tidak memperpanjang waktu izin bertempat tinggal di Indonesia, adalah merupakan pelaksanaan kebijakan politik umum.
3. Wewenang Dewan Menteri misalnya sebagai penguasa tertinggi dan keadaan darurat/perang, beralih kepada Presiden.
4. Wewenang Perdana Menteri buat sebahagian beralih kepresiden, apabila mengenai wewenang Pemimpin Pemerintah, lainnya pindah kepada Menteri Pertama.

Untuk mencapai kesergaman kepastian dan nama-nama yang diberikan pada suatu peraturan atau tindakan, maka pemerintah menyerahkan sebagai berikut:

1. Tindakan-tindakan MPR sebaiknya diberi nama Keputusan MPR;
2. DPR bersama-sama Presiden membentuk undang-undang;
3. Dapat dipertimbangkan apakah persetujuan yang diberikan oleh DPR kepada Perpu menurut Pasal 22 UUD 1945 berbentuk undang-undang seperti pengesahan undang-undang darurat atau berbentuk Keputusan DPR. Hal ini diserahkan kepada DPR sendiri.

4. Wewenang Presiden untuk mengatur/bertindak bersumber pada:
- a. UUD 1945 dan peraturan yang ada di bawahnya; wewenang yang bersumber pada Pasal IV aturan Peralihan UUD 1945 ada yang merupakan wewenang luar biasa yaitu, sebelum MPR, DPR dan DPA dibentuk. Peraturan yang dibuat dengan mempergunakan wewenang ini dinamakan Penetapan Presiden; Peraturan yang bersumber pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan peraturan-peraturan lain (misalnya Penetapan Presiden), sebaiknya dinamakan Peraturan Presiden. Kecuali peraturan untuk melaksanakan undang-undang yang bernama Peraturan Pemerintah; dan peraturan yang mendahului undang-undang yang bernama Perpu. Tindakan-tindakan lain hendaknya dinamakan Keputusan Presiden.
 - b. Di luar UUD 1945 dan Peraturan lainnya. Apabila negara dalam keadaan darurat kepala negara dapat bertindak dengan mengenyampingkan semua peraturan baik yang termuat dalam UUD 1945 maupun yang termuat dalam undang-undang biasa, adalah suatu kelaziman yang dapat dimengerti; apa yang dilakukan pada tanggal 5 Juli 1959 dengan Keputusan Presiden No. 150 tahun 1959 yang dikenal dengan Dekrit Presiden dengan aklamasi diterima oleh DPR-GR dan pemerintah yang pada waktu itu bersama-sama melakukan kedaulatan yang ada di tangan rakyat. Pengakuan adanya kekuasaan Presiden yang luar biasa ini adalah terlepas dari UUD 1945. Dengan diakuinya kekuasaan Presiden yang luar biasa ini, maka harus diakui pula adanya kuasa Presiden untuk mengatur segala sesuatu yang sangat erat hubungan dan sesungguhnya inhaerent dengan tindakan yang diambil dengan wewenang luar biasa itu. Pengembalian konstelasi kenegaraan dari suasana UUDS 1950 ke UUD 1945 harus segera disusul dengan tindakan-tindakan yang erat sekali hubungan dengan pengembalian itu. Tindakan Presiden ini diijelmakan dengan bentuk penetapan Presiden, karena masih berada dalam keadaan darurat yang menyebabkan dikeluarkannya Dekrit itu, maka Presiden masih berwenang untuk mengatur suatu yang berdasarkan negara dalam keadaan darurat ini, juga diijelmakan dalam Penetapan Presiden. Dalam kekuasaan UUD 1945, Presiden mempertanggungjawabkan semua tindakannya

termasuk peraturan yang dibentuk bernama Penetapan Presiden, maka MPR sesuai pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi: “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Kekuasaan mengatur dengan Penetapan Presiden dapat pula bersumber pada IV Aturan Peralihan sebagai kekuasaan luar biasa Presiden sebelum MPR dibentuk. Apabila masih diperlukan peraturan pelaksanaan untuk Peraturan Presiden maka dapat dibentuk Keputusan Presiden. Selanjutnya Instansi-instansi lain hendak melakukan wewenang mengatur dengan suatu peraturan, jika perlu disusul dengan instruksi dan melakukan wewenang lainnya dengan suatu keputusan.

Setelah runtuh rezim Orde Lama, lahirlah rezim baru yang disebut dengan Orde Baru. Terjadi perubahan mengenai peraturan perundang-undang yakni, sejak tahun 1966 sampai dengan sekarang telah dilakukan perubahan atas hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada tahun 1966, dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 Lampiran 2, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

- 1 Undang-undang Dasar 1945
- 2 Ketetapan MPR
- 3 Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
- 5 Keputusan Presiden
- 6 Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:
- 7 Peraturan Menteri
- 8 Instruksi Menteri
- 9 Dan lain-lainnya

Rezim orde Baru bermaksud akan menjalankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, karena adanya jenis peraturan yang isi dan bentuknya merajalela pada peraturan yang ada di atasnya, termasuk dalam hal ini adalah badan pembentuk peraturan perundang-undangan.

1. Badan Pembentuk Undang-undang:

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan Pasal 20 ayat (1) tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR.

2. Badan yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang:

Pasal 22 UUD 1945, ayat (1) berbunyi: dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perpu sebagai pengganti undang-undang; ayat (2) berbunyi: Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut; dan ayat (3) berbunyi: Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

3. Badan Pembentuk Peraturan Pemerintah:

Menurut Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Selain peraturan perundang-undangan yang diberi nama tersebut di atas, terdapat peraturan perundangan yang tidak termasuk di dalamnya, namun merajalela menempati berbagai materi peraturan perundang-undangan di atas, yaitu Instruksi Presiden.

Pada tahun 1999, dengan dorongan yang besar dari berbagai daerah di Indonesia untuk mendapatkan otonomi yang lebih luas serta semakin kuatnya ancaman disintegrasi bangsa, pemerintah mulai mengubah konsep otonomi daerah. Maka lahirlah Undang Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (kemudian telah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004) dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (kemudiantelah diganti dengan UU No. 33 Tahun 2004). Perubahan ini tentu saja berimbas pada tuntutan perubahan terhadap tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Karena itulah, dibuat Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang. Jika selama ini Peraturan Daerah (Perda) tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, setelah lahirnya Ketetapan MPR No. III Tahun 2000, Perda ditempatkan dalam tata urutan tersebut setelah Keputusan Presiden.

Lengkapnya, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia setelah tahun 2000 adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah

6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

B. Tata Urutan (Hierarki) Peraturan Perundang-Undangan Saat Ini

Pada tahun 2000 MPR mengeluarkan Ketetapan, yakni TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam rangka pengelolaan negara.

2. Ketetapan MPR-RI

Ketetapan MPR RI merupakan keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penerjemah kedaulatan rakyat yang ditetapkan di dalam siding-sidang MPR.

3. Undang-undang.

Undang-undang dibuat oleh DPR bersama-sama dengan Presiden untuk melaksanakan UUD NRI dan Tap MPR-RI.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dibuat oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Peraturan Perintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan;
- c. Jika ditolak DPR, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut.

5. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah di buat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.

6. Keputusan Presiden (Kepres)

Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.

7. Peraturan Daerah (Perda)

Peraturan Daerah merupakan peraturan yang akan melaksanakan aturan yang lebih tinggi tingkatannya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota serta Peraturan Desa atau yang setingkat dibuat oleh DPRD Desa atau setingkat sedangkan tata cara pembuatannya diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Pada tanggal 24 Mei 2004, DPR telah menyetujui RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) yang baru, yaitu UU No. 10 Tahun 2004, yang berlaku efektif pada bulan November 2004. Keberadaan undang-undang ini sekaligus menggantikan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada dalam Ketetapan MPR No. III Tahun 2000. Pasal 7 ayat (1) undang-undang tersebut menentukan sebagai berikut :

1. UUD Negara Republik Indonesia 1945;
2. UU/Perpu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden; dan
5. Peraturan Daerah.

Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan UU. No. 10 tahun 2004 di atas dirasakan kurang memenuhi tuntutan hukum, sehingga diganti lagi berdasarkan UU. No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian saat ini tata urutan peraturan perundang-undangan dalam UU PPP ini diatur dalam Pasal 7 ayat (1) menentukan sebagai berikut.

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden

5. Peraturan Daerah, yang meliputi:
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam undang-undang yang terakhir, seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, yaitu hanya terdiri dari dari tujuh jenis. Apabila ditafsirkan secara gramatikal, sistematikal, ditambah logika hukum, maka ke tujuh jenis peraturan perundang-undangan, justru tidak limitative. Hal itu dapat dibaca dari adanya kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh UUD maupun undang-undang. Pasal 8 ayat (1) menentukan bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain yang dimaksud oleh asal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, KY, Bank Negara, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota dan Kepala Desa atau setingkat.

Pasal 8 Ayat (2) menentukan bahwa peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

C. Sumber Kewenangan Dalam Perundang-Undangan

Kewenangan yang diberikan kepada atau dimiliki oleh lembaga atau pejabat dapat berbentuk *atributif*, *delegatif*, *derivatif*, maupun *mandate*. Suatu atribusi menunjuk kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD) atau ketentuan hukum tata negara. Pada kewenangan delegasi harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Adapun *mandate* tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang. Akan tetapi pejabat yang diberi *mandate* menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama *mandatary* (pemberi mandate).

Istilah delegasi berarti pelimpahan, kata itu merupakan padanan *delegate* (Belanda) dan *delegation*²⁷ (Inggris). Namun istilah itu lebih tepat

²⁷Delegation berarti putusan penyerahan. Dalam Kamus Hukum *delegate* berarti penyerahan suatu wewenang dari pejabat yang lebih tinggi ke pejabat yang lebih rendah. Lihat M Echolds dan Hassan Shadily, Kamus Inggris-Indonesia, Gramedia, Jakarta, 1987, hal., 87.

untuk diartikan sebagai pelimpahan atau pengalihan. Delegasi ini juga dimaknai sebagai kewenangan suatu badan pemerintahan yang berwenang diserahkan kepada suatu badan yang lain. Selanjutnya kewenangan itu berpindah kepada penerima delegasi (*delegataris*) atas pertanggungjawaban sendiri dalam melakukannya. Badan pemberi delegasi (*delegans*) kehilangan kewenangannya semula, namun delegans dapat menariknya kembali dengan cara tertentu (khas).Itupun hanya boleh dibedakan menurut undang-undang.Bilamana undang-undang tidak memberikan ketentuan untuk itu, maka delegasi tidak diperbolehkan.

Berarti pada delegasi terjadi pemindahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan yang telah memperoleh wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan lainnya.Jelas bahwa yang member wewenang haruslah memiliki wewenang (*atributif*) terlebih dahulu.

Menurut Brouwer,²⁸ bahwa kewenangan atribusi diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu lembaga legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya dari badan legislatif.Berarti menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang kompeten.

Delegasi merupakan kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah member kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandate tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, tetapi pemberi mandate (mandator) member kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Perbedaan kedua kewenangan tersebut, bahwa pada atribusi kewenangan yang ada dilimpahkan, tetapi delegasi tidak.Dalam kaitannya dengan asas legalitas kewenangan tidak dapat dilegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin di bawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Kewenangan harus dilandasi oleh suatu ketentuan hukum yang ada (konstitusi) sehingga kewenangan yang ada merupakan kewenangan yang sah.Dengan demikian pejabat dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut.

²⁸JG Bouwer dan schilder, A Survey of Dutch Administrative Law, Ars Aequilibri Nijmegen, 1998, hal., 6-18.

Sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa suatu kewenangan, tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar. Pengertian kewenangan juga merupakan inti pengertian yang ada baik dalam hukum tata negara maupun dalam hukum administrasi negara.

Kewenangan juga berhubungan dengan negara hukum, bahkan bagian yang paling utama dalam negara hukum, diformulasikan dalam asas *doelmatigheids* atau *legaliteit beginsel* dalam pengertian bahwa hanya dengan kekuatan (*krachtens*) undang-undang maka kewenangan pemerintah dapat dinyatakan menurut undang-undang dasar atau undang-undang organik yang dibentuk oleh parlemen.

Kewenangan atributif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan asli (orsonil) yang diciptakan oleh UUD atau oleh undang-undang yang diciptakan oleh lembaga atau pejabat tertentu. Sedangkan kewenangan *derivative/delegatif* adalah kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan atributif kepada pejabat atau lembaga tertentu di bawahnya, untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan atributif.

Kewenangan Presiden bersama-sama DPR merupakan kewenangan atributif, selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (1) huruf d, DPRD dn Kepala Daerah diberikan kewenangan atributif untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda).

PENGATURAN (REGULASI) DAN ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

A. Pengaturan (Regulasi)

Regulasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengaturan. Regulasi di Indonesia diartikan sebagai sumber hukum formil berupa peraturan perundang-undangan yang memiliki beberapa unsur, yaitu merupakan suatu keputusan yang tertulis, dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat umum.²⁹ Ruang lingkup peraturan perundang-undangan telah ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pasal 7 Ayat (1) disebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tap MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

²⁹Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius. hlm. 12.

Penjelasan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Tap MPR adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 di atas berbeda dengan UU. No. 10 Tahun 2004, yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Adalah Sebagai Berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
2. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur;
 - b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
4. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

5. Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada Ayat (1).

Perbedaan prinsip undang-undang di atas adalah masuknya Tap MPR dan pemilahan peraturan daerah. Khusus peraturan daerah maka ayat-ayat yang diberi penjelasan adalah:

a. *Ayat (2)*

Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di provinsi Papua.

b. *Ayat (4)*

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati, Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang berkedudukan sebagai hukum dasar bagi setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang ada di bawahnya yaitu Undang-Undang yang kedudukannya secara hierarki sejajar dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.³⁰ Sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.³¹

Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang adalah Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.³² Keberadaan Pemerintah hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Secara yuridis konstitusional tidak satupun

³⁰Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 1 Angka 3.

³¹Ibid Pasal 1 Angka 4.

³²Ibid Pasal 1 Angka 5.

Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan dan/atau ditetapkan oleh Presiden di luar perintah dari suatu Undang-Undang.³³

Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa *Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden*. Ketentuan tersebut mirip dengan Peraturan Pemerintah. Namun keduanya berbeda pada proses pembentukannya. Peraturan Pemerintah tidak dibuat dan disusun atas inisiatif dan prakarsa Presiden sendiri melainkan untuk melaksanakan perintah Undang-Undang.

Peraturan Presiden yang dibuat oleh Presiden mengandung dua makna. Pertama, Peraturan Presiden dibuat oleh Presiden atas inisiatif dan prakarsa sendiri untuk melaksanakan Undang-Undang sehingga kedudukannya sederajat dengan Peraturan Pemerintah. Kedua, maksud pembuatan Peraturan Presiden ditujukan untuk mengatur materi muatan yang diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya menjadi jelas berada di bawah Peraturan Pemerintah.³⁴

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden berlaku secara nasional di seluruh wilayah Indonesia. Sedangkan Peraturan Daerah pemberlakuannya terbatas pada daerah tertentu yang mengeluarkannya sebagai bagian dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.³⁵

Hal yang menarik dan berbeda dengan UU. No. 12 Tahun 2011, khususnya mengenai jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 seperti Ketetapan MPR dan Keputusan Presiden yang dikategorikan dalam peraturan yang bersifat *beschikking*. Peraturan dan atau Keputusan Menteri atau Kepala Lembaga Pemerintahan lainnya tetap memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam konteks pelaksanaan kewenangan sebagai Pejabat Negara.

³³B. Hestu Cipto Handoyo. 2008. Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta. hlm. 110.

³⁴Ibid. hlm. 114.

³⁵Ibid. hlm. 118.

B. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik

I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *“Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving”*, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. asas konsensus (*het beginsel van consensus*).
- f. asas-asas yang material meliputi:
- g. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- h. asas tentang dapat dikenali;
- i. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- j. asas kepastian hukum;
- k. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.³⁶

Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut:

1. Cita Hukum Indonesia, yang tidak lain adalah Pancasila yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum yang menempatkan Undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum, dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan Pemerintahan.

³⁶I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984 hal 186 seperti dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, hal. 330, dalam Maria Farida Indrati, S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Jakarta: Kanisius, hlm. 253-254.

3. Asas-asas lainnya, yaitu asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.³⁷

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

1. Asas-asas formal, dengan perincian:
 - a. asas tujuan yang jelas;
 - b. asas perlunya pengaturan;
 - c. asas organ/ lembaga yang tepat;
 - d. asas materi muatan yang tepat;
 - e. asas dapatnya dilaksanakan; dan
 - f. asas dapatnya dikenali;
2. Asas-asas material, dengan perincian:
 - a. asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
 - b. asas sesuai dengan hukum dasar negara;
 - c. asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan

³⁷A. Hamid Attamimi, Ibid., hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., Ibid. hlm. 254-256.

- d. asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.³⁸

Asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 5 undang-undang di atas menegaskan bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Asas *kejelasan tujuan*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf a di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan “kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas *kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf b di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan asas “kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas *kesesuaian antara jenis dan materi muatan*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf c di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Asas *dapat dilaksanakan*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf c di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

³⁸A. Hamid Attamimi, Ibid., hal. 344-345 dalam Maria Farida Indrati S., Ibid. hlm. 256.

5. Asas *kedayagunaan dan kehasilgunaan*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf e di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. Asas *kejelasan rumusan*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf f di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan asas adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
7. Asas *keterbukaan*; dalam Penjelasan Pasal 5 Huruf f di atas memberikan batasan bahwa yang dimaksud dengan asas “keterbukaan” adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari pencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 6 UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

1. Asas *pengayoman*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf a menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
2. Asas *kemanusiaan*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf b menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas *kebangsaan*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf c menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan

sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas *kekeluargaan*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf d menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas *kenusantaraan*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf e menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas *bhinneka tunggal ika*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf f menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
7. Asas *keadilan*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas *kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf h menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas *ketertiban dan kepastian hukum*; Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf i menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. Asas *keseimbangan, keserasian, dan keselarasan*. Penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf i menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas sebagaimana dimaksud, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Pasal 6 Ayat (2) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dan
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) memperhatikan pula beberapa asas asas, yakni “tata susunan peraturan perundang-undangan atau *lex superior derogate lex inferiori*” (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi). Selain itu ada “*asas lex specialis derogate lex generalis*” (peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum) dan “*asas lex posterior derogate lex priori*” (peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama).

C. Prinsip Dasar Proses Penyusunan Peraturan Daerah

1. Transparansi/keterbukaan.

Proses yang transparan memberikan kepada masyarakat informasi tentang akan ditetapkan suatu kebijakan, dan peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah bahwa kegiatan ini membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.

2. Partisipasi.

Partisipasi mendorong terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan pemerintah, dan keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman komprehensif terhadap suatu isu.³⁹ Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam:

- a. kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan;
- b. kesempatan untuk memberikan masukan; dan
- c. tanggapan terhadap masukan publik dari pengambil keputusan, dalam hal ini pemerintah.

3. Koordinasi dan Keterpaduan.

Koordinasi dan keterpaduan/integrasi berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi yang harmonis antara wawasan dan aksi koordinasi, menekan konflik, membatasi ketidakefektivan, dan yang terpenting membatasi jumlah produk hukum.

D. Prinsip Dasar Perumusan Substansi

1. Akurasi Ilmiah dan Pertimbangan Sosial-Ekonomi.

Peraturan perundang-undangan hendaknya disusun berdasarkan kajian keilmuan di dalamnya. Suatu peraturan tidak bersifat normatif semata, melainkan juga harus mencerminkan isu dan permasalahan sebenarnya, termasuk strategi pemecahan yang dibutuhkan masyarakat. Untuk dapat memastikan kebutuhan yang sebenarnya dari para pemangku kepentingan, suatu kajian akademis terhadap peraturan yang tengah dirancang atau ditetapkan perlu dilakukan, dengan menekankan pertimbangan ilmiah, sosial, dan ekonomi di dalamnya.

³⁹Lihat ibid atau lebih detail temukan pada pendapat Axelrod pada bukunya Axelrod, R M, *The Evolution of Cooperation* Basic Books, New York, NY 1984.

2. Pendanaan Berkelanjutan.

Pendanaan berkelanjutan mengacu pada pendanaan yang cukup untuk mengimplementasikan suatu peraturan. Pada sebagian besar wilayah, pendanaan digunakan untuk keperluan administrasi dan operasional, dan hanya sebagian kecil yang digunakan untuk pelaksanaan program dan pembangunan, kecuali apabila ada alokasi khusus. Keterbatasan kemampuan dalam mendukung pendanaan merupakan salah satu alasan utama lemahnya penegakan hukum di Indonesia.⁴⁰

3. Kejelasan.

Peraturan dapat diterima untuk kemudian dilaksanakan dengan baik hanya apabila memiliki kejelasan dan dapat dicerna oleh masyarakat. Kejelasan mengacu pada bagaimana suatu peraturan dirumuskan dan masyarakat mengerti akan kandungan yang terdapat di dalamnya.

E. Prinsip dalam Penerapan Hukum

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan landasan dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik, yang dapat mendorong perilaku pemerintah, baik secara individu maupun secara kelembagaan, untuk melaksanakan tanggung jawab kepada publik dan menegakkan hukum. Akuntabilitas penting dilakukan untuk mengatasi inefisiensi dan mendorong pengambilan keputusan secara lebih dewasa.

2. Kepastian Hukum.

Kepastian hukum adalah jantung dari aturan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik. Kepastian hukum sangat penting untuk sistem pemerintahan yang baik dan efisien. Kepastian hukum juga akan memberikan jaminan keamanan terhadap investasi. Kepastian hukum akan memberikan persamaan secara sosial dan mencegah timbulnya konflik dalam masyarakat. Dengan demikian, kepastian hukum tidak saja penting bagi pemerintah, melainkan juga bagi dunia usaha dan masyarakat.

⁴⁰Ibid, dapat dilihat pula pada Asian Development Bank, "Draft Country Governance Assessment Report", Indonesia Jakarta 2002

3. Keleluasaan Administratif.

Keleluasaan administratif telah lama digunakan dalam penyusunan perundangan. Tak satupun peraturan yang dapat secara efektif memprediksi semua kegiatan, fakta, dan situasi yang dibutuhkan. Keleluasaan dapat dituangkan secara eksplisit dan implisit dalam suatu peraturan.

4. Keadilan.

Pemenuhan tingkat keadilan seringkali dipandang semu, sulit diukur, dan berbeda antara satu kepentingan dengan kepentingan lainnya. Namun demikian, setiap warga negara memiliki kedudukan yang sama di depan hukum dan berhak mendapatkan keadilan. Prinsip keadilan sesungguhnya memiliki keterkaitan erat dengan supremasi hukum. Supremasi hukum yang menentukan arah dan menjamin kepastian hukum, keadilan, dan pembelaan hak asasi manusia. Hukum ditegakkan bukan atas dasar kepentingan kekuasaan ataupun golongan kepentingan tertentu, melainkan demi nama keadilan. Keadilan tidak semata ditegakkan hanya demi mewujudkan aturan hukum secara adil. Keadilan harus didukung oleh keberadaan institusi hukum dan aparat penegak hukum yang jujur, profesional dan tidak terpengaruh oleh golongan manapun.

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

MATERI MUATAN DAN PENGAJUAN RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Materi Muatan Dan Proses Pengajuan Peraturan Perundang-Undangan

Istilah materi muatan adalah terjemahan dari *het engening onderwerp der wet*, pertama kali dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi. Dimaksudkan oleh istilah ini adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu.

Sedangkan istilah peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari istilah belanda *wettelijk regeling*. Bermakna sama dengan peraturan perundang-undangan mencakup baik proses maupun produknya.

Pasal 7 UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merumuskan sebagai berikut:

1. Jenis dan hierarki perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

2. Kekuatan Hukum Peraturan Perundang-Undangan Sesuai Dengan Hierarki Sebagaimana Dimaksud Di Atas.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Sesuai dengan bunyi pasal 1 ayat (2) UU No. 12 tahun 2011 di atas, bahwa proses sebuah peraturan menjadi legal dan mempunyai daya ikat atau kekuatan hukum tetap harus melewati beberapa tahap. Adapun yang akan di bahas dalam makalah ini hanya sebagian dari tahap-tahap di atas, yaitu tahap persiapan, teknik penyusunan dan pengundangan.

Pertama, tahap persiapan ini menjelaskan bagaimana prosedur pengajuan sebuah peraturan perundang-undangan. Karena terdapat berbagai jenis bentuk peraturan perundang-undangan, dimana setiap jenisnya mempunyai spesifikasi kewenangan legislasi (pembuatan peraturan) yang berbeda-beda, maka perlu dijelaskan satu persatu sesuatu dengan hirarki jenis/bentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

Kedua, tahap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. dalam tahap ini dapat dilihat lebih rinci di lampiran UU No. 12 tahun 2011. Akan tetapi dalam lampiran tersebut hanya menjelaskan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan secara umum, khususnya mengenai Peraturan Daerah terdapat aturan tersendiri. Ketiga, Tahap Pengundangan sangatlah penting bagi sebuah peraturan perundang-undangan, karena dengan adanya pengundangan ini sebuah peraturan perundang-undangan mempunyai daya ikat atau kekuatan hukum tetap dan dapat dilaksanakan.

Selain itu hal yang perlu diperhatikan adalah pada tahap perencanaan peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Oleh karena itu, untuk menunjang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diperlukan peran tenaga perancang peraturan perundang-undangan sebagai tenaga fungsional yang berkualitas yang mempunyai tugas menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan.

a. Materi Muatan dan Rancangan Undang-Undang (UU)

Materi muatan undang-undang adalah yang paling luas jangkauannya. Untuk menentukan materi yang seharusnya dimuat dalam suatu undang-undang, maka digunakan beberapa tolak ukur yang bersifat umum, namun tidak mutlak, yakni :

- Ditetapkan atau telah ditegaskan di dalam UUD
- Ditetapkan dalam undang-undang yang telah ada
- Ditetapkan dalam rangka mencabut, merubah, menambah dan mengganti undang-undang yang telah ada sebelumnya
- Materi muatannya menyangkut hak-hak warga negara atau hak azasi manusia
- Materi muatannya menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat
Oleh Hamid Attamimi menempatkan ada 9 (sembilan) poin materi muatan undang-undang yakni :
 1. Materi yang secara tegas diperintahkan oleh UUD;
 2. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
 3. Mengatur tentang Hak Asasi Manusia;
 4. Mengatur hak dan kewajiban warga negara;
 5. Mengatur tentang pembagian kekuasaan negara;
 6. Mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga negara;
 7. Mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
 8. Mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan; dan
 9. Mengatur sebagaimana dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Pasal 10 UU. No. 12 Tahun 2011 menegaskan sebagai berikut:

1. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:
 - a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan undang-undang dasar negara Republik Indonesia 1945;
 - b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
 - c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
2. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Undang-undang mengikuti proses dari rancangan sampai pada ditetapkannya dalam Rapat Paripurna DPR. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan rancangan undang-undang baik dari DPR atau DPD diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah.

Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat. Dan Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada Pemrakarsa. Masukan dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan. Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

b. Materi Muatan dan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undang yang menyimpang baik substansi maupun prosedural. Penyimpangan ini dibenarkan (deberi dasar) dalam Undang-undang Dasar (UUD). Karena itulah ada yang menyebut *constitutional dictatorship* (Clinton Rossitter) *justified dictatorship*.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan adanya alasan-alasan

tertentu yaitu, adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak disangka-sangka yang memerlukan penanggulangan cepat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini adalah Undang-undang Darurat pada masa Konstitusi RIS dan UUDS. Di negara lain hal ini menggambarkan adanya *emergency law* (*emergensi legislation*).

Karena Perpu ini merupakan Peraturan Pemerintah (PP) menggantikan kedudukan undang-undang, tentu materi muatannya sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan itu tegas dituangkan dalam Pasal 11 UU. No. 12 Tahun 2011 khusus mengatur tentang Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (peraturan darurat) mengandung pembatasan. *Pertama*, dikeluarkan dalam hal ihwal kegentingan memaksa. Frasa ini sering diartikan secara luas, yakni tidak hanya pada keadaan yang mengandung kegentingan atau ancaman, tetapi juga jika ada kebutuhan sangat mendesak. Presiden adalah yang berhak menentukan kondisi yang dianggap genting atau sangat mendesak. *Kedua*, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang hanya berlaku untuk jangka waktu terbatas Paling lambat dalam masa persidang DPR berikutnya harus mendapat persetujuan DPR. *Ketiga*, Bagir Manan menambahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang hanya dapat dibuat dalam kuasa konstitusi. Lebih lanjut dikemukakan bahwa syarat materi muatan (substansi) mengatur jalannya pemerintahan (eksekutif atau administrasi negara) bukan ketatanegaraan (*constitutional law*). Membiarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang campur tangan terhadap kekuasaan lain, maka di pihak lain member peluang bagi pemerintah membesarkan sendiri kekuasaan secara sepihak.⁴¹

Pembatasan waktu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengandung makna antara lain: *pertama*, kewenangan membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah kekuasaan luar biasa dari Presiden. Kekuasaan ini harus dikendalikan menghindari penyalahgunaan kekuasaan mempergunakan Perpu diberbagai sarana. *Kedua*, materi Perpu harus diajukan ke DPR agar mendapat persetujuan untuk menjadi undang-undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

⁴¹Bagir Manan, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang, Varia Peradilan, No. 295, Juni, 2010, hal., 8.

Undang harus mencerminkan suatu keadaan darurat. Keadaan darurat ini adalah pembenaran untuk menyimpangi prinsip-prinsip negara berdasarkan hukum atau negara konstitusional.

Dengan demikian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.

c. Materi Muatan dan Rancangan Peraturan Pemerintah

Dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 menyatakan, ‘Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya’. Jadi tidak ada Peraturan Pemerintah tanpa undang-undang (*geen regeringverordening zonder wet waar op zij steut*). Pandangan ini dibaca dalam kontek peraturan pelaksanaan bukan dalam kontek delegasi.

Pasal 12 UU. No. 12 Tahun 2011 menegaskan “materi muatan Peraturan Pemerintah berisi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Pernjalan pasal ini mengemukakan:

Yang dimaksud dengan “menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya” penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Dimaksudkan sebagaimana mestinya adalah materi muatan yang diatur dalam PP tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan.⁴²

⁴²Menurut Bagir Manan, pembentukan Peraturan Pemerintah tidak harus berdasarkan ketentuan yang tegas dalam undang-undang. Meskipun dalam undang-undang tidak secara tegas bahwa harus dengan PP, Presiden tetap mempertimbangkan untuk menetapkan PP melaksanakan undang-undang. Bahkan jika tidak ada delegasi yang tegas, Presiden dapat memilih yang lain yaitu Keputusan Presiden. Kebebasan Presiden bukan tanpa batas dalam hal tertentu Presiden menggunakan PP bukan Keputusan Presiden, jika PP harus diperkuat dengan sanksi pidana dan materi muatan mengandung hak dan kewajiban rakyat banyak atau hak asasi atau hak yang dijamin dalam UUD. Lihat Bagir Manan, Dasar-dasar Konstitusional Perundang-undangan, Makalah disampaikan di FH-Universitas Andalas, Padang, tanggal 11-18 Oktober 1993.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen. Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II tentang Penyusunan Undang-Undang.

d. Materi Muatan dan Rancangan Peraturan Presiden

Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara sebagai atribusi dari Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bagi sekelompok ahli, penyebutan peraturan presiden (*perpres*), pengganti keputusan presiden yang bersifat peraturan (*regeling*), adalah lebih tepat. Alasannya, istilah keputusan merupakan penetapan (*beschikking*), bersifat individual, nyata, dan sekali-selesai (*final, einmahlig*).

Dengan demikian istilah Peraturan Presiden ini perlu disandingkan dengan Keputusan Presiden, Penetapan Presiden dan Instruksi Presiden. Ketiganya merupakan kewenangan Presiden namun memiliki perbedaan akibat dikeluarkannya kewenangan tersebut. Perbedaannya dapat dilihat pada matriks berikut:

	Keputusan Presiden		Instruksi Presiden
	Peraturan Presiden	Penetapan Presiden	
sifatnya	Mengatur (<i>regeling</i>)	Menetapkan (<i>Beschikking</i>)	Perintah atasan ke bawah
	mengikat secara umum	Individual, nyata dan sekali selesai (<i>final, einmahlig</i>) tidak mengikat secara umum	Tidak dapat mengikat secara umum

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya (Pasal 13 UU.No. 12 Tahun 2011).

Pasal 30 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden diatur dengan Peraturan Presiden.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, Pemrakarsa dapat membentuk Panitia. Tata cara pembentukan Panitia, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II tentang Penyusunan Undang-Undang.

e. Materi Muatan dan Rancangan Peraturan Daerah (Perda)

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota kemudian disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada dewan perwakilan rakyat daerah oleh gubernur atau bupati/walikota. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh dewan perwakilan rakyat daerah disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kepada gubernur atau bupati/walikota.

Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dan dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis Produk Hukum Daerah terdiri atas :

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- d. Keputusan Kepala Daerah; dan
- e. Instruksi Kepala Daerah.

Secara formal, rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau Kepala Pemerintah Daerah. Namun demikian, Penyusunan sebuah Perda hanya dapat diinisiasi apabila terdapat permasalahan yang pencegahan atau pemecahannya memerlukan sebuah Perda baru. Sehingga inisiasi awal penyusunan Perda baru dapat diprakarsai oleh pemangku kepentingan yang terkait, baik itu lembaga/instansi pemerintah, badan legislatif, dunia usaha, perguruan tinggi, organisasi non-pemerintah, maupun kelompok masyarakat.

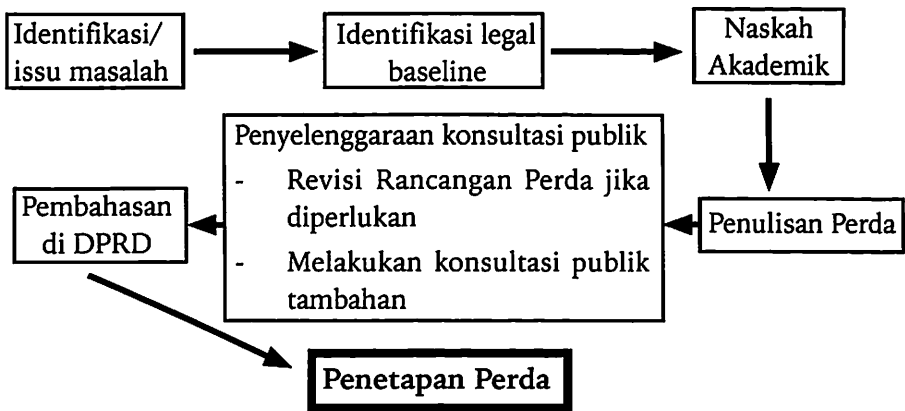
Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa “penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah....” Lebih lanjut ditegaskan bahwa kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Terlepas dari pihak mana yang mengambil prakarsa awal penyusunan sebuah Perda baru, hendaknya diingat bahwa saat ini terdapat dua jalur penyusunan Perda, yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif.

Oleh karena itu, pejabat berwenang dari lembaga/instansi eksekutif dan badan legislative hendaknya dilibatkan sejak awal. Dengan kata lain, sebelum melangkah terlalu jauh, inisiasi awal yang bisa saja datang dari kelompok masyarakat atau pemangku kepentingan lainnya tersebut haruslah diadopsi menjadi inisiasi lembaga/instansi eksekutif atau badan legislatif.

Setelah instansi/badan yang menginisiasi memahami prinsip-prinsip penyusunan peraturan daerah, maka instansi tersebut telah siap untuk membuat kerangka konseptual dan memulai proses pembuatan Perda. Pada intinya, pembuatan Perda sebenarnya merupakan satu bentuk pemecahan masalah secara rasional. Layaknya sebagai proses pemecahan masalah, langkah pertama yang perlu diambil adalah menjabarkan masalah yang akan diatasi, dan menjelaskan bagaimana peraturan daerah yang diusulkan akan dapat memecahkan masalah tersebut. Konsep atau draft rancangan peraturan daerah harus merupakan usulan pemecahan masalah-masalah spesifik yang telah diidentifikasi dan dirumuskan. Seperti layaknya usulan pemecahan masalah yang memerlukan kajian empiris, draft peraturan daerah juga hendaknya dikaji secara empiris melalui konsultasi publik dan pembahasan antar-instansi. Lebih jauh, rancangan Perda yang sudah disahkan hanyalah merupakan pemecahan masalah secara teoritis. Sebagai pemecahan masalah, Perda yang baru hendaknya dicek secara silang (*cross check*). Perda perlu diimplementasikan untuk mengetahui secara pasti tingkat keefektivan yang sebenarnya.

Tahapan Penyusunan Peraturan Daerah



B. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

a. Tahap Pertama : Penyusunan Naskah Akademik

Dalam praktek, terdapat berbagai pandangan mengenai naskah akademik. Ada pendapat yang menyatakan tidak ada perbedaan antara naskah akademik dengan naskah rancangan. Kedua-duanya telah tersusun dalam sistematika, bab-bab, pasal-pasal, ayat-ayat dan seterusnya. Perbedaan hanya terletak pada pembuatnya.

Rancangan peraturan perundang-undangan disiapkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang dalam perancangan atau pembuatan peraturan perundang-undangan. Sedangkan naskah akademik, disiapkan oleh mereka-mereka yang tidak memiliki kewenangan formal menyiapkan atau membuat peraturan perundang-undangan, misalnya oleh ahli-ahli dari universitas atau badan-badan non pemerintah seperti kantor konsultan. Pendapat kedua menyatakan bahwa naskah akademik berisi pertanggungjawaban secara akademik mengenai perancangan suatu peraturan perundang-undangan. Karena komponen utama adalah pertanggungjawaban akademik, maka naskah akademik tidak perlu telah tersusun dalam bab-bab, pasal-pasal, dan seterusnya. Yang terpenting adalah analisis akademik mengenai berbagai aspek dari peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang. Pada tahap penyusunan naskah akademik itulah dasar-dasar yuridis, sosiologis, dan filosofis mendapat pengkajian secara mendalam. Bila diperlu, sebelum penyusunan naskah akademik dilakukan, didahului

dengan penelitian-penelitian dan pengkajian-pengkajian secara ilmiah. Penulis sendiri cenderung pada pandangan kedua. Karena pada tahap naskah akademiklah disusun dasar-dasar, alasan-alasan, pertimbangan-pertimbangan yang tidak semata-mata politik (misalnya sebagai relisasi janji atau program pemenangan pemilihan umum), tapi juga pertimbangan yuridis, sosiologis, ekonomis, social, budaya, filosofis dan sebagainya. Ke dalam naskah akademik juga dapat dipertimbangkan *manfaat* atau *akibat-akibat yang akan timbul* seperti beban keuangan Negara dan sebagainya. Tetapi agar naskah akademik ini tidak merupakan kajian ilmiah semata, *harus disertai dengan kerangka dan pokok-pokok isi yang akan dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang.*

1. Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan penyusunan undang-undang di dasarkan program legislasi nasional yang artinya merupakan skala prioritas pembentukan hukum nasional. Dasar Prolegnas yang dimaksud merupakan perintah dari UUD dan Tap MPR; perintah Undang-Undang lainnya; sistem perencanaan pembangunan nasional; rencana pembangunan jangka panjang nasional; rencana pembangunan jangka menengah; rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas dimaksud memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Konsepsi Rancangan Undang-Undang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. jangkaun dan arah pengaturan.

2. Perencanaan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah dalam jangka 1 tahun untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Jika Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya, maka dimasukkan dalam Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah. Tata cara perencanaan penyusunan Peraturan

Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden. Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden dan tata cara perencanaan penyusunannya sama dengan tata cara perencanaan Peraturan Pemerintah

3. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/ Kota

Perencanaan dilakukan dalam Prolegda Provinsi yang memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi atas dasar a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; b. rencana pembangunan daerah; c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan d. aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi, selanjutnya mengenai tata cara penyusunannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait, tata cara penyusunannya diatur dalam Peraturan Gubernur. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Mengenai tatacara penyusunannya sama dengan Penyusunan Perda provinsi

4. Perencanaan Peraturan perundang-undangan lainnya

Pasal 8 ayat (1) UU. No. 12 Tahun 2011 menyebutkan tentang perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini perencanaan penyusunannya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Perencanaan tersebut ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

b. Tahap Kedua : Tahap Penyusunan

Tahap kedua ini mencakup *aspek-aspek prodesural dan penulisan rancangan*. Aspek-aspek prodesural adalah hal-hal seperti izin *prakarsa* (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar kementerian, dan lain sebagainya. Sedangkan penulisan rancangan adalah *menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau badan-badan lain ke dalam bahasa dan struktur normatif*. Bahasa normatif artinya *bahasa yang akan mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu, (kewajiban, larangan, hak dan sebagainya)*. Bahasa normatif ini selain tunduk pada *kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baku, juga harus tunduk pada bahasa hukum*. Sedangkan struktur normatif artinya mengikuti *teknik penulisan peraturan perundang-undangan seperti pertimbangan, dasar hukum, pembagian bab dan seterusnya*.

1. Penyusunan undang-undang

Penyusunan undang-undang berdasarkan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 43 sampai dengan 51. Pada prinsipnya RUU diusul oleh DPR dan Pemerintah.

a. Rancangan Undang-undang berasal dari DPR

Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. selanjutnya Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri berkaitan dengan subtaansi materi RUU mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Rancangan undang-undang dari DPR dapat pula berasal dari DPD harus disertai naskah akademik kecuali mengenai :

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Karena Rancangan Undang-Undang dimaksud haruslah disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari DPD kepada DPR didasarkan pada Program Legislasi Nasional. Khusus RUU dari DPD substansi materi berkaitan dengan:

1. otonomi daerah;
2. hubungan pusat dan daerah;
3. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
4. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
5. perimbangan keuangan pusat dan daerah.

b. Rancangan Undang-Undang Berasal dari Pemerintah

Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat Presiden tersebut memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR. Selanjutnya DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.

Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Selanjutnya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

2. Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Tata cara penyusunan Perpu diatur dalam peraturan Presiden. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam

persidangan yang berikut. Pengajuan dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Dalam hal ini DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Sebaliknya Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku, selanjutnya harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku atau atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan di dalamnya mengatur segala akibat hukumnya. Sehingga pada akhirnya dala rapat paripurna ditetapkan suatu Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Tata cara penyusunan rancangan dan pengharmonisan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presdien. Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presdien, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan atau lembaga pemerintah non kementerian. Selanjutnya tentang pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

4. Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD⁴³ Provinsi atau Gubernur⁴⁴. Setiap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

⁴³Tata Cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

⁴⁴Tata Cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Kecuali terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Terhadap pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi. Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

5. Tahap Ketiga. Format Penyusunan dan Teknis Pembuatan

Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan format dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan format dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan disini adalah teknik atau susunan dalam membuat sebuah peraturan perundang-undangan. Hal ini dijelaskan dalam lampiran II

UU No. 12 Tahun 2011. Secara garis besar susunan dari sebuah peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- A. Judul
- B. Pembukaan
 - 1. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - 3. Konsiderans
 - 4. Dasar, Hukum
 - 5. Diktum
- C. Batang Tubuh
 - 1. Ketentuan Umum
 - 2. Materi Pokok yang Diatur
 - 3. Ketentuan Pidana (Jika diperlukan)
 - 4. Ketentuan Peralihan (Jika diperlukan)
 - 5. Ketentuan Penutup
- D. Penutup
- E. Penjelasan (Jika diperlukan)
- F. Lampiran (Jika diperlukan)

Rincian dari poin-poin di atas dapat dilihat pada lampiran II UU No. 12 tahun 2011 karena begitu banyaknya spesifikasi atau rinciannya. Khusus untuk proses penyusunan produk hukum daerah mempunyai aturan tersendiri yang diatur dalam PMDN No.16 tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Pimpinan satuan kerja perangkat daerah menyusun rancangan produk hukum daerah. Selain itu penyusunan produk hukum daerah juga dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum. Ketua Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah melaporkan perkembangan rancangan produk hukum daerah dan/atau permasalahan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan. Pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibentuk tim asistensi dengan sekretariat berada pada Biro Hukum atau Bagian Hukum.

(

PERATURAN DAERAH

A. Perkembangan Produk Hukum Daerah

1. Era Demokrasi Liberal

Produk hukum pemerintahan daerah pada Priode Demokrasi liberal (1945-1949) ini, di gambarkan oleh Dini Widia, bahwa Indonesia lahir sebagai negara dengan membawa semangat demokrasi. Oleh karena itu tercakup di dalamnya semangat pelebagaan secara baik dengan berasaskan asas desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan. Asas desentralisasi yang dimaksudkan itu merupakan bagian yang sangat penting dalam negara demokrasi. Undang-Undang Dasar sendiri mengarur mengenai hubungan Pusat dan Daerah sebagaimana ditegaskan dalam pasal 18. Sesungguhnya undang-undang pertama kali lahir di Indonesia adalah UU. No. 1 Tahun 1945. Ini adalah undang-undang desentralisasi yang pengundangannya disponsori oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP). Meskipun undang-undang ini hanya berisi 6 pasal, tetapi memberi pengertian yang jelas tentang Komite Nasional Daerah sebagai salah satu alat kelengkapan Pemerintah Daerah termasuk sistem rumah tangga daerah. Sehingga undang-undang ini disebut undang-undang Pemerintahan Daerah.⁴⁵ Tetapi karena

⁴⁵Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Berdasarkan asas Desentralisasi Menurut UUD 1945, (Disertasi Doktor Hukum Tata Negara Unpad), 1990, hal., 5.

pengaturan yang sederhana, undang-undang ini ternyata tidak mengatur urusan yang termasuk rumah tangga daerah karena hanya menentukan Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) sebagai DPRD bersama Kepala Daerah mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan daerah yang lebih tinggi.

Pemerintahan daerah menganut asas otonomi yang masih disebut “formal”, karena bersifat formal belaka sehingga ini menyebabkan daerah tidak dapat mengetahui dengan jelas/tegas batas-batas tugas dan wewenangnya. Begitu juga UU. No. 1 Tahun 1945 ini masih menganut dualisme pemerintahan di daerah, karena mendudukkan Kepala Daerah sebagai organ daerah otonom sekaligus sebagai alat pusat di daerah. Dualisme tersebut, juga dapat dilihat dengan adanya pemerintahan yang memiliki KNID dan adanya daerah lain yang memiliki KNID. Selain itu, adanya pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala Daerah sendiri terlepas dari KNID dan badan eksekutif. Demikian pula adanya dualism pengaturan pemerintahan daerah yakni selain berdasarkan UU. NO. 1 Tahun 1945, juga masih didampingi oleh peraturan perundang - undangan peninggalan kolonialisme Belanda.⁴⁶

Dualisme demikian itu, kemudian mendorong pemerintah membuat Undang-undang baru, sehingga pada tahun 1949 diundangkan UU. No. 22 Tahun 1948 yang secara eksplisit seperti termuat dalam penjelasan Umum butir 1 menyebut kelemahan UU. No. 1 Tahun 1945 sebagai alasan pengundangnya. Undang-undang ini tidak sepenuhnya berhasil menghapus dualism pemerintahan daerah, sebab kepala daerah tetap mempunyai fungsi kepomongpajaan di samping kedudukannya sebagai kepala daerah otonom. Namun watak dualistic ini telah dikurangi (seperti yang ditegaskan dalam penjelasan atas Pasal 16).

Apabila dilihat UU. No. 1 Tahun 1945 yang menganut otonomi “formal”, maka UU. No. 22 Tahun 1948 mengatur menganut asas formal sekelaus materiil. Pasal 23 ayat (2) menyebutkan pemuatan urusan yang diresahkan kepala Daerah dalam setiap undang-undang pemebentukan daerah (asas materiil). Sedangkan dalam Pasal 28 menyebutkan pembatasan pembatasan atau larangan-larangan bagi DPRD untuk membuat peraturan daerah yang telah diatur dengan peraturan yang lebih tinggi (asas formal dalam

⁴⁶Bagir Manan, Pemerintahan Daerah Bagian I, Bahan Penataran administrative and organization Planning, (Kerjasama Indonesia – Belanda) Universitas Gajah Mada, 1989, hal., 183.

rumusan negasi). Undnag-undang No. 22 Tahun 1948 terdapat hasrat yang tersirat untuk memberikan otonomi yang lebih luas kepada daerah dengan menjadikan “desa” sebagai letak titik berat otonominya. Di dalam angka III Penjelasan disebutkan bahwa pemerintah pusat menyerahkan urusan kepala daerah dengan sebanyak-banyaknya yang dapat diberi arti sama dengan kata “seluas-luasnya” yang dipergunakan dalam undang yang lahir kemudian.

Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) yang diketuai oleh Kepala Daerah. Dengan demikian pemerintahan di daerah dilakukan secara kolegial dan kepala daerah tidak merupakan satuan operator yang tersendiri karena termasuk dalam struktur DPD yaitu sebagai ketua merangkap anggota.⁴⁷ Meskipun engangkatan Kepala Daerah dilakukan oleh Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi, namun UU. No. 22 Tahun 1948 jauh lebih demokratis dan responsive. Karena DPRD diberi peranan untuk mencalonkannya dan mengusulkan pemberhentianannya, Di samping itu DPD bertanggung jawab kepada DPRD.

Sebuah produk legislasi daerah dapat ditunda berlakunya oleh pemerintah pusat atau DPD yang lebih tinggi, namun pengawasan yang demikian diberi batas tiga bulan untuk diputuskan tentang disetujui ataupun ditolak dan batas waktu ini dapat diperpanjang maksimal tiga bulan lagi. DPRD dapat mengajukan keberatan atas penolakan pusat atau DPD yang lebih tinggi untuk memberikan pengesahan.

Pergerakan melawan Belanda dan berbagai kesulitan Indonesia pada waktu itu menyebabkan UU. No. 22 Tahun 1948 tidak mampu dilaksanakan di seluruh pelosok nusantara. Uniformitas yang diinginkan oleh undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan. Sementara itu sejarah telah membawa Indonesia mengganti Konstitusinya dua kali hanya dalam waktu singkat. Konstitusi RIS 1945 dan UUD S 1950 mengkristalisasikan ministerialisasi dan secara terang-terangan menganut asas liberal parlementer. Ada faktor lain yang menyebabkan UU. NO. 22 Tahun 1948 tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, antara lain dalam sistem rumah tangga dan masalah keuangan daerah. Kedua faktor ini membawa kecenderungan pemerintahan yang sentralistik, sesuatu yang sangat bertentangan dengan kehendak UU. No. 22 Tahun 1948 yang telah menekankan pada perluasan desentralisasi.⁴⁸

⁴⁷M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1984, hal., 47.

⁴⁸Padmo Wahyono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Pidato Ilmiah Peringatan Dies Natalis UI ke-33 cet. Ke-2 CV. Rajawali, Jakarta, 1992,

Undang Undang Dasar 1950 berlaku sejak tanggal 17 Agustus 1950 memberikan prinsip pengaturan system desentralisasi dalam Pasal 131 dan 132 yang menempatkan empat sendi pemerintahan daerah yaitu, otonomi, permusyawaratan, perwakilan dan medebewind. Pemerintah mengendaki perubahan UU. No. 22 Tahun 1948 untuk pelaksanaan desentralisasi yang hamper setiap cabinet memprogramkan penyempurnaan undang-undang desentralisasi sebagai bagian dari ide demokratisasi.⁴⁹ Pada gilirannya menghasilkan UU. No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 1 Tahun 1957 mengikuti watak dempkrasi liberal sehingga di dalamnya termuat penegasan tentang keinginan otonomi daerah “seluas-luasnya” yang diwujudkan dalam asas otonomi nyata. Menurut Solly⁵⁰ Lubis penyusunan kata “seluas-luasnya merupakan konsekuensi dari asas demokrasi yang ultra demokrasi ketika itu. Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tidak memuat rincian urusan rumah tangga daerah, tetapi daerahdaeraha diberi kewenangan seluas-luasnya untuk mengaurnya sendiri. Sedangkan Pemerintah Pusat mempunyai wewenang dalam hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi urusan pemerintah pusat.⁵¹ kalAgai panMenurut Pasal 31 Ayat (2) UU. No. 1 Tahun 1957, pada saat pementukan daerah ditentukan urusan-urusan tertentu sebagai pangkal agar diurus dan diatur oleh daerah untuk kemudian dikembangkan lagi sampai seluas-luasnya menurut kemampuan daerah.

Konfigurasi Pemerintahan Daerah menurut UU. No. 1 Tahun 1957 adalah sama dengan yang dianut oleh UU. No. 22 Tahun 1948 yaitu DPRD dan anggota DPD dimana Kepala Daerah secara ex-officio menjadi ketua dan anggota DPD. Meskipun DPRD bukan satu-satunya sebagai organ pemerintahan daerah, tetapi DPRD merupakan penanggungjawab utama penyelenggaraan desentralisasi. Tugas pembantuan (*medebewind*) jika tidak secara tegas diserahkan kepada DPRd dilakukan oleh DPD yang berarti UU. No. 1 Tahun 1957 mengutamakan DPRD dalam hal otonomi dan mengutamakan DPD dalam hal tugas pembantuan (*medebewind*).

Hal. 307.

⁴⁹M. Solly Lubis, op cit. 203.

⁵⁰Ibid, hal., 308.

⁵¹Wirjono Prodjodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Dian Rakyat, Jakarta, 1983, hal., 25.

Perubahan prinsip atas system sebelumnya terjadi juga dalam cara pengangkatan kepala daerah. Menurut UU. No. 1 Tahun 1957 Kepala Daerah dipilih menurut ketentuan undang-undang (Pasal 23), yakni dipilih langsung oleh rakyat dari mereka yang dekat dikenal oleh rakyatnya (lihat penjelasan umum). Tetapi sebelum undang-undang itu ada, maka pemilihan untuk sementara pemilihan dilakukan oleh DPRD (Pasal 24). Jadi Pemerintah PUSat tidak ikut campur dalam pemilihan kepala daerah, karena kepala daerah pada prinsipnya merupakan alat sepenuhnya daerah otonom. Undang-undang ini embagi daerah ke dalam tiga tingkatan yaitu Tingkat I, Tingkat II dan Tingkat III tanpa menyebut secara eksplisit bahwa Tingkat III adalah Desa atau aparat lain. Menurut Prodjodikoro, realisasi tingkat III itu tergantung pada keadaan masing-masing daerah sesuai dengan bunyi penjelasan yang memungkinkan dijadikannya kecamatan sebagai Daerah Tingkat III atau kemungkinan tidak dijadikannya Desa sebagai Tingkat III.

Pengawasan atau control emerintahan Pusat terhadap produk/peraturan daerah hanya dibatasi pada hal tertentu saja, yakni terbatas pada masalah yang mengganggu ketenangan umum. Dengan pembatasan seperti itu, maka Pemerintah Pusat tiddak akan melakukan intervensi yang terlalu banyak terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kronologi perundang-undangan desentralisasi atau pemerintahan daerah seperti diuraikan di atas, menunjukkan bahwa hukum pemerintahan daerah atau desentralisasi pada priode ini berjalan secara eksperimental mulai dari UU. No. 1 Tahun 1945 sampai dengan UU. No1 Tahun 1957. Hal ini menunjukkan dengan jelas bahwa perubahan norma hukum senantiasa berjalan mengikuti perubahan konfigurasi politik dan konstitusional. Sesuai dengan konfigurasi politik yang demokratis, maka hukum pemerintahan daerah pada priode ini menunjukkan perkembangan semakin lama semakin responsif. Pada akhirnya UU. No. 1 Tahun 1957 memperlihatkan karakter yang cukup responsive sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, minus eksese-eksese yang ditimbulkannya. Kualitas responsive/populistik diberikan berdasarkan penerpan secara kualitatif atas tolak ukur yang digunakan, yakni proses pemebentukan, pemberian fungsi dan kewenangan interpretasi. Dilihat dari proses pembentukannya tampak bahwa peraturan perundang-undangan pemerintah daerah selama priode ini bersifat sangat partisipatif, karena KNIP maupun DPR sangat memainkan peranan. Berdasarkan UUDS 1950 yang menganut sistem pemerintahan

parlementer. Masyarakat Indonesia dapat menyalurkan aspirasinya secara bebas melalui partai-partai. Partai-partai tersebut menyalurkan aspirasinya secara bebas melalui badan perwakilan rakyat. Dengan demikian sikap partisipatif tersebut sekaligus membawa proses input secara aspiratif sehingga keinginan-keinginan individu dan berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat dapat diperjuangkan dan bersaing secara bebas dalam proses pembuatan undang-undang.

Meskipun terhadap seluruh materi UU. No. Tahun 1957 yang terdiri dari 52 pasal itu memungkinkan adanya pembuatan peraturan pelaksanaan oleh pemerintah, sehingga sebanyak 14 macam peraturan pelaksanaan yang lahir. Namun demikian secara relatif hal itu tetapi membatasi penggunaan kewenangan *interpretative*, sebab masalah yang diatur sesungguhnya banyak namun diwujudkan dalam bentuk undang-undang pokok. Meskipun demikian pemberian kewenangan *interpretative* dari 14 macam peraturan pelaksanaan atas undang-undang pokok tersebut masih relative sedikit.

Watak responsif atau populistik tersebut dari sudut materi dapat dilihat dari adanya muatan tentang keleluasaan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri di bawah otonomi yang seluas-luasnya. Pemekaran DPRD sebagai pelaksana tugas pembantuan (*medebewind*) serta mekanisme penentuan kepala daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, meskipun sebelum adanya undang-undang pemilihan, kepala daerah dipilih oleh DPRD. Menurut UU. No. 1 Tahun 1957 kepala daerah bukan merupakan alat pusat dan kedudukannya tidak tergantung pada pusat. Di sini sangat kelihatan bahwa unsure sentralistik sangat dominan.

2. Era Demokrasi Terpimpin

Produk hukum masa awal lahirnya demokrasi Terpimpin adalah lahirnya pemikiran pemerintah untuk memperbaharui undang-undang pemerintahan daerah. Alasannya karena system politik yang sangat liberal dan hukum otonomi daerah yang terlalu luas telah menimbulkan bibit-bibit disintegrasi atau munculnya berbagai perlawanan daerah terhadap pusat.⁵² Pada awal peralihan system demokrasi ini ada gejala pertentangan antara pusat dan daerah dan bahkan munculnya kasus-kasus

⁵²Daniel s. Lev, *The Transition to Guided Democracy, Indonesia Politics 1957-1959*, Itacha, New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1966.

perlawanan daerah terhadap pusat secara terbuka.⁵³ Upaya mmemberi jalan mengatasi ancaman disintegrasi dalam menjamin keutuhan bangsa itulah yang menjadi alasan Soekarno menawarkan konsep demokrasi terpimpin yang kemudian memberi peluang baginya untuk tampil sebagai pemimpin yang otoriter. Dengan demikian, keinginan untuk mengubah UU. No. 1 Tahun 1957 menjadi konsekuensi logis dari gagasan demokrasi terpimpin yang ingin memusatkan kekuasaan di tangan pemerintah Pusat dengan kontrol yang sangat ketat. Alasan ini mendapat dukungan kuat dari sudut pada teori dan konstitusional, yakni UU. No. 1/1957 berdasarkan UUDS. Jadi dengan penggantian konstitusi (kembali Ke UUD 1945) maka undang-undang yang lama tidak mendapat dasar konstitusional serta tidak sesuai dengan *idio-politis* Indonesia.⁵⁴ Kenyataannya bahwa adanya Kepala Daerah di samping sebagai Kepala Wilayah juga bertindak sebagai alat Pusat di Daerah, semuanya digabungkan menjadi satu dengan fungsi ganda. Penpres No. 6 Tahun 1959 menghapuskan dualism aparaat, sekaligus menciptakan dualism fungsi. Kepala Daerah merupakan unsure pemerintah daerah yang mandiri di samping DPRD yang dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH). Kedudukannya sebagai alat daerah yang berdiri sendiri, kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada dan tidak dapat diberhentikan oleh DPRD.

Penetapan Presiden No. 6 Taun 1959 memberi jalan semakin ketatnya pengendalian pusat terhadap daerah. Kepala Daerah diangkat oleh Pemerintah Pusat.⁵⁵ Tanpa harus terikat pada calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Artinya jika calon-calon yang diajukan oleh DPRD tidak ada yang dapat diterima, maka Pemerintah Pusat dapat mengangkat orang lain di luar calon yang disampaikan oleh DPRD (Pasal 14 ayat 1). Kepala daerah sebagai alat Pemrintah Pusat melakukan pengawasan atas jalan pemerintahan di daerah dan dalam kedudukannya yang demikian itu, Kepala Daerah dapat menanggukuhkan keputusan DPRD.

Penetapan Presiden No. 6 Taun 1959, didasarkan pada pemusatan kekuasaan di Pusat, menggeser UU. No. 1 /1957 yang member bobot

⁵³William R. Liddle, Partisipasi dan Partai POLITik Indonesia Pada Awal Orde Baru, Grafiti, Jakarta, 1992, hal., 308.

⁵⁴M. Solly Lubis, op cit, hal., 160.

⁵⁵Ibid, hal. 160.

lebih banyak kepada daerah. Asas yang dipakai secara eksplisit adalah “otonomi nyata yang seluas-luasnya” namun asas ini tidak dielaborasi dalam pola hubungan Pusat dan Daerah. Sehingga dapat dikatakan bahwa Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 mengandung kontradiksi dalam dirinya sendiri.

Pemerintah selanjutnya mengundang undang-undang tentang Pokok Pemerintahan Daerah (Undang-undang No. 18/1965) menggantikan undang-undang sebelumnya. Undang-undang ini didasarkan pada Tap MPRS No. II/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana yang secara tidak langsung mendorong pembaharuan undang-undang pemerintahan daerah.

Undang-undang ini tidak menghilangkan watak sentralistik undang-undang lama, bahkan dapat dikatakan bahwa muatan undang-undang baru ini mendukung dan meneruskan undang-undang lama. Undang-undang No. 18/1965 menempatkan Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat yang tata cara pengangkatan dan penempatannya tetap seperti yang diatur oleh Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959.

Perubahan yang mendasar, tanpa mengubah watak sentralistik terjadi pada penggarisan hubungan antara kepala Daerah dengan DPRD. Jika menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 karena jabatannya adalah Ketua DPRD, maka dalam Undang-undang No. 18/1965 tidak lagi menjadi Ketua DPRD. Namun Ketua DPRD harus bertanggungjawabkan tugasnya kepada Kepala Daerah. Dengan demikian kendali Pemerintah Pusat pada Daerah ada pada Kepala Daerah. Selain itu Undang-undang No. 18/1965 membagi habis seluruh wilayah ke dalam daerah-daerah yang *secara formal* dapat mengatur rumah tangganya sendiri ke dalam Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III sehingga tidak ada lagi daerah administrasi. Namun sebenarnya bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945 ketika itu, yakni dalam penjelasan menyebutkan adanya wilayah administratif.

Terntu dengan demikian pengaturan daerah melalui adanya mekanisme peraturan daerah bertumpu pada kepala daerah. DPR adalah alat daerah yang membantu danmeluruskan keinginan kepala Daerah.

3. Era Orde Baru

Pada masa Orde Baru (1966-1998) telah berhasil menciptakan kondisi stabilitas dan menampilkan Negara Republik Indonesia kuat secara politis. Pemerintah Pusat kokoh dan sangat kuat membendung berbagai elemen yang kemungkinan memunculkan disintegrasi.

Dalam rangka penciptaan stabilitas nasional, tentu berawal dengan perubahan undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Di samping itu alasan yang sangat kuat adalah segala tindakan negara harus konstitusional, maka UU lama (UU. NO. 18 Tahun 1965) diganti dan disesuaikan dengan GBHN. Pada tahun 1973 (GBHN) dominasi pemerintah sudah terlihat dalam format politik di DPR/MPR dengan pembersihan semua unsure dan orang yang masih berstatus Orde Lama yang dianggap tidak konstitusional.

Pada awal Orde Baru MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XVI/ MPRS/ 1966 yang memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah sekaligus meninjau kembali UU. No. 18 Tahun 1965. Tetapi asas ini dianggap tidak sesuai dengan jiwa dan kehendak rezim Orde Baru yang menganggap bahwa prinsip otonomi seluas-luasnya tidak sejalan dengan asas “persatuan dan kesatuan bangsa”. Lahirlah UU. No. 6 tahun 1969 menggantikan UU. No. 18 Tahun 1965 namun dasar pencabutannya bukan Tap MPRS No. XVI melainkan Tap MPRS No. XXI/MPRS/1966.

Setelah Pemilu atau MPR terbentuk dan menetapkan GBHN 1973, garis politik daerah berasas “otonomi nyata dan bertanggung jawab. Jadi istilah seluas-luasnya yang leberalistik diganti dengan nyata dan bertanggung jawab, artinya menuntut kesetiaan dan obsesi integrasi nasional.

Pada tahun 1974 lahirlah UU. No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Konsideran (Dalam Hal mempertimbangan dalam suatu Undang-undang) menegaskan bahwa sesuai dengan sifat negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah daerah sedapat mungkin diseragamkan dan wilayah Indonesia perlu dibagi ke dalam daerah otonom maupun wilayah administrative. Hubungan pusat dan daerah disesuaikan atas dasar keutuhan negara diarahkan dengan prinsip nyata dan bertanggung jawab dengan dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Asas ini membendung kecenderungan lahirnya pemikiran yang membahayakan keutuhan negara. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 memuat unsur “hak” namun lebih mengutamakan “kewajiban” daerah melaksanakan pembangunan. Selain itu undang-undang ini adalah alat kontrol ketat Pemerintah mempertahankan keutuhan negara. Cara control ini dibagilah daerah menjadi Daerah Tingkat Dua (DATI II) dan Daerah Tingkat I (DATI I). Titik berat otonomi daerah adalah daerah tingkat dua.

Kepala Daerah diangkat oleh Presiden untuk Dati I dan oleh Menteri Dalam Negeri atas Daerah Tingkat II dari pengajuan dua calon yang dipilih oleh DPRD. Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat oleh peringkat suara DPRD diberikan atas calon yang diajukan, artinya yang menyandang suara terbanyak dari DPRD atas calon yang diajukan tidak mutlak menjadi kepala daerah, tahap penentuan akhir adalah kehendak (prerogative) Presiden untuk Kepala Dati I dan Menteri untuk Kepala Dati II.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 mengenal sistem kontrol pusat pada daerah tiga macam yakni preventif⁵⁶, represif⁵⁷ dan pengawasan umum.⁵⁸

Materi UU. No. 5 Tahun 1974 berwatak konservatif yang dapat dicirikan atas penggunaan asas otonomi nyata dan bertanggung jawab sebagai pengganti dari asas otonomi seluas-luasnya. Kewenangan Pusat mengangkat kepala daerah tanpa terikat oleh syarat peringkat calon dari yang diajukan oleh anggota DPRD. Penempatan Kepala Daerah sekaligus sebagai kepala wilayah dan berkedudukan sebagai “penguasa tunggal” yang menjadi alat pemerintah pusat di daerah.

B. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (perda) itu telah ada sejak adanya desentralisasi kewenangan yang diatur dalam konstitusi atau UUD kepada daerah-

⁵⁶Pengawasan preventif berkaitan dengan keharusan pengesahan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah tertentu yang berlaku secara efektif serta keharusan mengikuti pedoman yang telah ditentukan dari atas.

⁵⁷Pengawasan represif berkenaan dengan kewenangan penangguhan, pembatalan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi kedudukannya.

⁵⁸Pengawasan umum adalah pengawasan terhadap segala kegiatan yang dapat menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah dengan baik yang dapat berupa pemeriksaan dan penyidikan.

daerah otonom, sehingga meski tidak diatur dalam Undang-Undang tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang tentang Peraturan Perundang-undangan, sesungguhnya Perda itu sudah ada. Status Perda dalam sistem perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari keberadaan konstitusionalisme dan negara hukum dalam suatu negara yang menganut negara kesatuan (*unitary state*) yang didesentralisasi, yakni suatu negara yang dalam struktur maupun pelaksanaan pemerintahan secara vertikal dipancarkan sebagian kewenangan pemerintah pusat (*spreading van bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom.

Kata “Peraturan Daerah” itu sendiri merupakan gabungan dari dua kata, yakni kata atau istilah “Peraturan” dan kata “Daerah”. Istilah “Peraturan” berasal dari kata dasar “atur” yang mendapat awalan “per” dan akhiran “an”. Kata “atur” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “disusun dengan baik, rapi dan tertib”⁵⁹ Kata “Peraturan” itu sendiri dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ialah “tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur”.⁶⁰

Dalam *black's law dictionary*, istilah Perda mendapat padanan kata, yang beragam, seperti : *local law*, *local act* atau *local statute* yang dijelaskan sebagai “*a statute that relates to or operates in a particular locality rather than the entire state*”⁶¹ (suatu peraturan yang berhubungan dengan atau berlaku diseluruh wilayah pada Negara bagian tertentu). Juga ada istilah “*local rule*” (aturan local), yakni sebagai “*a rule based on the physical condition of a state and the character, costum, and beliefs of its people*”.⁶² (peraturan yang berlaku berdasarkan kenyataan fisik atau kondisi, karakter, dan kebiasaan masyarakat atau orang-orang disuatu daerah).

Secara teoretikal, menurut Irawan Soejito: “Perda (*locale-verodening, zyorei*)”⁶³ adalah nama dari hasil pekerjaan legislatif dari daerah”.⁶⁴ Selanjutnya

⁵⁹Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan Balai Pustaka, 1995.hlm. 65

⁶⁰*Ibid.* hlm. 65

⁶¹Bryan A.Garner (ed.), *Black's Law dictionary*, ST.Paul, Minn, West Group, 1999. hlm. 950

⁶²*Ibid.* hlm. 950

⁶³Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1983.hlm. 7

⁶⁴*Ibid.* hlm. 1

menurut Irawan Soejito⁶⁵ : “peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh penguasa tertentu, yakni Kepala Daerah dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan, dan harus memenuhi syarat formal tertentu untuk dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.” Selaras dengan pendapat ini, Djoko Prakoso⁶⁶ menyatakan bahwa: “Peraturan Daerah ialah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dapat mempunyai kekuatan hukum dan mengikat.”

Lain halnya dengan Bagir Manan⁶⁷ yang menggunakan istilah “peraturan perundang-undangan tingkat daerah”, dalam istilah ini Bagir mendefinisikan bahwa : “Peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.” Pengertian ini masih mencakup keseluruhan peraturan perundang-undangan di daerah, yakni perda dan Peraturan Kepala Daerah.

Dalam pasal 1 butir 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan, ayat (7): *“Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur”*. Ayat (8) *“Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”*. Defenisi ini masih menekankan pada siapa atau lembaga mana yang berwenang membentuk perda. Berbeda halnya dengan pengertian atau ruang lingkup Perda menurut Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan : *“Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota”*. Pengertian atau ruang lingkup ini sama sekali tidak tepat, karena isinya hanyalah penjenisan Perda.

Secara umum kedua pengertian ini (perda dan produk hukum daerah lainnya) hanya didasarkan pada lembaga yang berwenang membentuk

⁶⁵Ibid. hlm. 9

⁶⁶Djoko Prakoso, Proses Pembuatan Peraturan Daerah; Dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985. hlm. 43

⁶⁷Bagir Manan, Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah, Bandung, Pusat Penerbitan Universitas-LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995. hlm. 1

perda ataupun jenis perda, sama sekali tidak melihat apa yang menjadi isi perda sebagai elemen yang seharusnya melingkupi suatu definisi. Mengisi kelemahan dan kekurangan perbuatan definisi atau pengertian perda ini, maka agar lebih definitif, diajukan sebuah pengertian sederhana bahwa *Perda adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD yang materi muatannya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing*.

Perda sebagai salah satu jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan mempunyai kedudukan dan fungsi yang melekat secara otomatis untuk mengejawantahkan keberadaannya sebagai peraturan perundang-undangan (*wettelijke regeling*). Perda dalam sistem perundang-undangan nasional tidak dapat dilepaskan dari peraturan perundang-undangan di atasnya, sebaliknya sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah, maka perda harus menjadi fasilitas hukum yang mampu menyalurkan aspirasi masyarakat daerah berdasarkan ciri khas atau kondisi sosial budaya dan hukum (adat atau agama) yang ditaatinya.

1. Kedudukan Perda Dalam Sistem Perundang-undangan Nasional.

Sebelum menjelaskan apa itu “sistem perundang-undangan”, maka terlebih dahulu dijelaskan mengenai istilah “sistem”. Menurut J.H.L. van de Poel, sistem dapat diartikan sebagai berikut :⁶⁸

“... een verzameling elementen waartussen relaties bestaan. Vaak treft men bevondien in de litteratuur nog de volgende toevoeging ... elementen gericht op de verwezenlijking von bepaalde gemeenschappelijke doeleinden.” (sekumpulan elemen di antara mana terdapat adanya hubungan-hubungan. Kerap kali dapat ditemukan kata-kata tambahan; ... elemen-elemen mana ditujukan ke arah pencapaian sasaran- sasaran umum tertentu.)

S. Pamudji mengartikan sistem sebagai “suatu kebulatan antara keseluruhan yang kompleks atau terorganisir; suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan

⁶⁸J.H.R. van de Poel, *Sistemen en Modellen*, terpetik dalam I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam System Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (The Riht Of Inquiry In The Indonesia Constitutional System Under The 1945 Contitution)*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000. hlm. 3

atau keseluruhan yang kompleks dan utuh.”⁶⁹ Tegasnya bahwa sistem merupakan keseluruhan bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks dan utuh. Sementara Rusadi Kantaprawira⁷⁰ mengartikan sistem sebagai berikut :

“suatu kesatuan di mana di dalamnya terdapat unsur-unsur. Unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terikat dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kait-mengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat-sifat keterikatan, kohesif, sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh eksistensinya.”

Apabila pengertian di atas dikaitkan dengan sistem perundang-undangan, maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah peraturan perundang-undangan. Sedangkan komponen-komponennya adalah⁷¹ :

1. Jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri, antara lain :
 - (a). UUD;
 - (b). Undang-Undang/Perpu;
 - (c). Peraturan Pemerintah;
 - (d). Peraturan Presiden; dan
 - (e). Peraturan Daerah.
2. Eksistensi peraturan perundang-undangan secara eksternal, yang dikategorisaisi :
 - (a). *Wettelijke regeling*;
 - (b). *Beleidsregel*; dan
 - (c). *Beschikking*.
3. Elemen-elemen internal peraturan perundang-undangan, yakni :
 - (a). Proses pembentukan (*verfahren*);
 - (b). Materi muatan (*het onderwerp*); dan
 - (c). bentuk luar (*kenvorm*).

⁶⁹S. Pamudji, Teori Sistem dan Pengetrapannya Dalam Manegement, Ichtiar Baru van Houve, Jakarta, 1981. hlm. 4

⁷⁰Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia; Suatu Model Pengantar, Tribisana Karya, Bandung, 1997. hlm. 3

⁷¹Lihat : R.M. Girindro Pringgogidgo, Kebijaksanaan, Hirarki Perundang-undangan dan Kebijakan Dalam Konteks Pengembangan Hukum Administrasi Negara Di Indonesia, dalam : Hendra Nurtjahjo (Editor), Politik Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2004. hlm. 169

Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis dan merupakan bagian dari sistem hukum maka pengertian *sistem peraturan perundang-undangan Indonesia* adalah suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh mempengaruhi, dan terpadu yang tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang terdiri atas : asas-asas; pembentuk dan pembentuknya; jenis; hierarki; fungsi; materi-muatan; pengundangan; penyebarluasan; penegakan; dan pengujian, yang semuanya dilandasi oleh falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁷²

Beberapa unsur dalam sistem peraturan perundang-undangan di atas, yakni: **Pertama**, suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis; **Kedua**, Unsur-unsur hukum tertulis itu saling terkait; **Ketiga**, unsur-unsur hukum tertulis itu saling pengaruh mempengaruhi; **Keempat**, unsur-unsur hukum tertulis itu terpadu satu sama lain; **Kelima**, unsur-unsur hukum tertulis itu tidak bisa dipisahkan satu sama lain; **Keenam**, isi atau substansi dari unsur-unsur hukum tertulis itu adalah : (a). asas-asas perundang-undangan; (b). pembentuk dan pembentukan peraturan perundang-undangan; (c). jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan; (d). Hierarki atau tata susunan/urutan peraturan perundang-undangan; (e). fungsi peraturan perundang-undangan; (f). Materi-muatan peraturan perundang-undangan; (g). Pengundangan dan Penyebarluasan; (h). Penegakan peraturan perundang-undangan; (i). Pengujian peraturan perundang-undangan; **Ketujuh**, dilandasi Pancasila dan UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa sistem peraturan perundang-undangan tersebut sangat dipengaruhi oleh hukum positif di Indonesia, khususnya yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini terlihat pada penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” (*wettelijke regelings*) sebagai istilah normatif. Berbeda halnya bilamana istilah yang digunakan istilah “perundang-undangan” (*wetgevings*) yang merupakan istilah teoritik. Contohnya adalah “Ilmu Perundang-undangan” (*wetgevingleer*); nama mata kuliah pada Fakultas Hukum ini tidak diistilahkan (Ilmu Peraturan Perundang-undangan”. Argumentasinya adalah, bahwa yang diajarkan dalam mata Kuliah “Ilmu Perundang-undangan” semuanya adalah berbagai teori yang bersangkutan paut dengan perundang-undangan yang dapat berlaku di semua negara, bukan hanya di Indonesia.

⁷²HAS. Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Konstitusi Press dan Tata Nusa, Jakarta, 2008.hlm. 18

Apabila yang digunakan adalah istilah “sistem perundang-undangan” dan bukan “sistem peraturan perundang-undangan”, maka unsur-unsur sistem perundang-undangan adalah serangkaian hukum tertulis yang saling kait dan saling pengaruh mempengaruhi, yang isi dari unsur-unsur itu dapat diperas menjadi 3 unsur, yakni :

1. Unsur proses perundang-undangan (*varfahren*), yang di dalamnya termasuk asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentuk dan pembentuknya serta pengundangan, penyebarluasan dan sekaligus pengujiannya (*judicial review, toetzingrecht*);
2. Unsur materi-muatan perundang-undangan (*het onderwerp*), yang di dalamnya asas-asas materi-muatan, hierarki, fungsi dan lain-lain;
3. Unsur bentuk luar perundang-undangan (*kenvorm*), yang didalamnya termasuk jenis atau bentuk dan lain-lain.

Hakikat⁷³ Perda dalam sistem perundang-undangan nasional merupakan justifikasi terhadap eksistensi perda yang tidak terlepas dari hierarki peraturan perundang-undangan, di mana menempatkan posisis Perda di bawah UUD 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Sehingga dapat dikatakan bahwa hakikat perda sebagai bagian dari sistem perundang-undangan nasional berarti menempatkan perda sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁴

Sistim perundang-undangan nasional yang telah dijelaskan sebelumnya sebagai satu kesatuan integral dari peraturan perundang-undangan hanya dapat diukur berdasarkan levelitas atau hierarki yang memberi jenjang kepada masing-masing bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan yang dikualifikasi menurut bobot norma yang dimilikinya, apakah kualitas normanya abstrak (*abstract norm*) atau konkrit (*concrete norm*).

Prespektif sistem perundang-undangan nasional keberadaan perda (dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah lainnya) hanya merupakan subsistem daripada sistem perundang-undangan nasional. Hal ini dengan tegas Bagir Manan mengatakan :⁷⁵

⁷³Hakikat dapat diartikan sebagai “intisari atau dasar”. Lihat Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Op. Cit. hlm. 335

⁷⁴Tentang “Perda sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”, dapat dirujuk pada pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁷⁵Bagir Manan, Sistem dan Teknik ... Op. Cit. hlm. 8

“kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-perundangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum”.

Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya dan kepentingan umum secara menyeluruh, mau tidak mau menetapkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah sebagai subsistem perundang-undangan nasional bahwan sistem hukum nasional pada umumnya (secara keseluruhan). Sebaliknya, harus disadari dalam posisi ini (sebagai subsistem) betapa pentingnya perda dalam tatanan perundang-undangan atau subsistem hukum nasional, bahkan perikehidupan negara dan bangsa secara keseluruhan,⁷⁶ menurut Bagir Manan⁷⁷, sebagai perwujudan desentralisasi (khususnya otonomi), peraturan perundang-undangan tingkat daerah, (salah satunya adalah perda) merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seperti :

1. Sendi negara berdasarkan atas hukum dan negara berkonstitusi. Salah satu prinsip negara berdasar atas hukum dan negara berkonstitusi adalah adanya pembagian dan pembatasan atas kekuasaan negara atau pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, merupakan cara membagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintahan tingkat lebih tinggi. Urusan-urusan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dapat lagi diatur lagi oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas, kecuali terdapat perubahan mendasar atas sifat dan kepentingan yang terkandung dalam urusan tersebut (menjadi urusan yang menyangkut kepentingan nasional atau lebih luas dari daerah bersangkutan).

⁷⁶Ibid. hlm. 9

⁷⁷Ibid. hlm. 9-10

2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat dan kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Sendi ini lazim pula disebut sendi kerakyatan, kedaulatan rakyat atau demokrasi. Dalam rangka memperluas pelaksanaan sendi kerakyatan, maka pemerintahan daerah dijalankan atas dasar per-musyawaratan dengan membentuk badan-badan perwakilan tingkat daerah. Dimanapun, tugas badan perwakilan antara lain adalah membuat peraturan perundang-undangan tertentu. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (bersama Kepala Daerah) membuat Peraturan Daerah. Dengan demikian, pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah seperti per-aturan daerah, yang mengikutsertakan rakyat (badan per-wakilan rakyat daerah) merupakan perluasan sendi kerak- yatan.
3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, sifat khas atau karakter penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah fungsi pelayanan umum (*public service*). Satuan pemerintahan daerah dimanapun dipandang sebagai ujung tombak untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Satuan pemerintahan daerah yang lebih dekat dengan kehidupan masyarakat dapat melihat secara lebih nyata kebutuhan dan masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat daerahnya. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah pada umumnya adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan kesejahteraan umum untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Selain ketiga sendi di atas, perda dan/atau peraturan perundang-undangan tingkat daerah lainnya atau penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya merupakan sambungan yang menentukan keberhasilan berbagai kebijaksanaan secara nasional. Tidak jarang suatu kebijaksanaan nasional macet karena daerah tidak melaksanakan atau menerjemahkannya secara tepat. Pelaksanaan konkret suatu peraturan perundang-undangan nasional (seperti : undang-undang) bergantung pada pengaturan lebih lanjut pada tingkat daerah, apakah dalam bentuk perda provinsi, peraturan gubernur, perda kabupaten/kota, peraturan bupati/walikota ataupun (bahkan) perdes.

2. Fungsi Perda Sebagai Sarana Penampung Kondisi Khusus di Daerah

Fungsi perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah⁷⁸ merupakan sebuah karakteristik perda yang tidak dimiliki oleh peraturan perundang-undangan lainnya yang hanya memposisikan peraturan perundang-undangan dimaksud sebagai alat hukum tertulis untuk kepentingan nasional semata. Hakikat perda sebagai sarana penampung kondisi khusus di daerah merupakan fungsi perda yang tidak hanya sebagai penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan nasional, akan tetapi juga sebagai sarana hukum dalam memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.⁷⁹

Apa yang dimaksud dengan ciri khas masing-masing daerah atau kondisi khusus di daerah? Mengenai hal ini undang-undang tidak memberikan penjelasan dan hanya menyebutkan “cukup jelas”. Menurut Penulis, untuk memberikan kejelasan normatif tentang kondisi khusus di daerah atau ciri khas masing-masing daerah, maka secara normatif yang dapat dijadikan rujukan adalah penjelasan mengenai “perda yang bertentangan dengan kepentingan umum”.⁸⁰ Disebut bertentangan dengan kepentingan umum (antara lain) apabila kebijakan itu berakibat pada terganggunya kerukunan antar warga masyarakat. Di samping itu dapat juga dirujuk Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf f mengenai “asas bhineka tunggal ika”, yakni :

“yang dimaksud dengan dengan “asas bhineka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan *keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara*”. (cetak miring penulis)

Dari uraian di atas dapat dipertegas bahwa kondisi khusus di daerah adalah sebagai berikut : (a). kondisi yang mencerminkan kerukunan antar warga masyarakat di daerah; (b). keragaman stratifikasi ekonomi masyarakat

⁷⁸Frase : “penampung kondisi khusus di daerah” tertuang dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

⁷⁹Frase : “memperhatikan ciri khas masing-masing daerah” tertuang dalam Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

⁸⁰Penjelasan Pasal 136 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 menyatakan sebagai berikut : “Yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum” dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.” (cetak miring penulis).

di daerah; (c). keragaman agama di daerah; (d). keragaman suku di daerah; (e). keragaman golongan di daerah; (f). keragaman budaya di daerah⁸¹; (g). adanya sensitifitas dalam kehidupan masyarakat di daerah.

Keberagaman-keberagaman pluralitas masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai daerah tersebut harus diapresiasi dalam bentuk otonomi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khusus-nya otonomi dalam pembentukan perda. Apabila tidak dikonseptualisasikan seperti itu, maka dengan sendirinya akan berdampak pada tidak tertampungnya aspirasi masyarakat lokal, karena adalah tidak mungkin peraturan perundang-undangan nasional mampu menampung kondisi khusus yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain luasnya wilayah yang ada, juga demikian beragamnya suku bangsa yang ada di dalamnya. Dasar berfikir yang paling utama dari adanya fungsi perda yang menampung kondisi khusus daerah berdasarkan ciri khas lokal masing-masing adalah kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, dan perbedaan kondisi geografis, bahkan ekonomi yang bermuara pada perbedaan kebutuhan dari masing-masing daerah. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan dimaksud akan terlayani apabila perda yang hendak dibentuk mampu menyerap ataupun memperhatikan kondisi khusus di daerah masing-masing. Adanya perda yang seperti ini merupakan konsekuensi logis dari desentralisasi kekuasaan dalam negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Dapat dipetik pendapat Bagir Manan sebagai berikut :

“Kemajemukan sosial, budaya, kepercayaan, bahkan ekonomi, akan menimbulkan hajat hidup atau kebutuhan yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Dalam hal tertentu, karena perbedaan sifat geografis, akan timbul pula perbedaan-perbedaan kebutuhan. Perbedaan-perbedaan hajat hidup atau kebutuhan tersebut hanya akan terlayani dengan baik apabila terdapat satuan pemerintahan lebih rendah yang dapat secara nyata (konkret) melihat dan mengetahui kebutuhan setempat. Hanya dengan demikian, fungsi pelayanan dapat diupayakan sebaik-baiknya. Rakyat setempatlah yang lebih mengetahui kebutuhan mereka. Oleh karena rakyat setempat yang lebih mengetahui kebutuhan mereka, maka seyogianya merekalah yang mengatur dan mengurus

⁸¹Menurut Koentjaraningrat, istilah lain dari budaya adalah adat atau adat istiadat sebagai bentuk jamaknya. Adat istiadat merupakan pedoman yang memberi arah dan orientasi terhadap hidup yang di golongkan menurut pranata-pranata masyarakat. Koentjaraningrat, Pengantar Ilmu Antropologi, Rineka Cipta, Cet. VIII., Jakarta, 1990. hlm. 187-195

sendiri kebutuhan yang beraneka ragam tersebut. Desentralisasilah sebagai cara terbaik untuk menampung berbagai keragaman. Bukan sentralisasi.”⁸²

Melalui kewenangan daerah otonom dalam membentuk perda, maka semua aspirasi masyarakat secara local dapat ditampung oleh perda di daerah yang bersangkutan, dalam hal ini memposisikan fungsi perda selaku penampung kondisi khusus di daerah atau ciri khas daerah masing-masing. Indicator normative ini yang kemudian dapat disertakan secara teoritik dengan “pluralism hukum”⁸³, dalam arti bahwa dalam pembentukan perda harus didasarkan pada pluralisme hukum, yakni bahwa perda dibentuk bukan hanya menyadarkan pada perintah peraturan perundang-undangan di atasnya, melainkan harus melihat kondisi khusus di daerah, terutama hukum adat yang senyatanya masih berlaku di masing-masing daerah sebagai living law (hukum yang hidup dalam masyarakat). Bias juga dikatakan bahwa perda bukan hanya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya, melainkan harus berpedoman pula pada hukum adat di masing-masing daerah.⁸⁴ Hukum adat dimaksud merupakan *volksgeist* (jiwa bangsa) ataupun yang juga dikenal dengan *folkwisdom* (kearifan rakyat) harus puladijadikan pijakan dalam pembentukan norma hukum (*rechtsnorm*) yang termuat dalam perda.

Pentingnya fungsi perda sebagai sarana penampung kondisi khusus daerah sebagai ciri khas masing-masing daerah tersebut, maka dapat

⁸²Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.hlm. 166-167

⁸³Pluralisme Hukum diartikan sebagai keragaman hukum atau keragaman aturan. Tim Huma (eds.), Pluralisme Hukum : Sebuah Pendekatan Interdisiplin, Jakarta, Perkumpulan Untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma), 2005.hlm. 6 Konsep pluralisme hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua) konsep, yakni : Pertama, strong legal pluralism (pluralisme hukum yang kuat) adalah situasi ketika antar berbagai elemen sistem hukum melangsungkan interaksi yang tidak saling mendominasi alias sederajat. Kedua, weak legal pluralism (pluralisme hukum yang lemah) adalah kata lain untuk sentralisme hukum akan sebagai taktik kaum sentralisme untuk mengatasi pembangkangan terhadap pembentuk hukum pusat. Ibid. hlm. 9-10

⁸⁴Hal inilah yang belum mampu ditafsirkan oleh para pembentuk Perda di daerah, baik di Pemerintah Daerah maupun di DPRD. Perda yang dikeluarkan yang sesungguhnya merupakan produk hukum yang didasarkan pada hukum adat masyarakat local, namun terkesan tidak didasarkan pada hukum adat dan bahkan campur aduk. Akibatnya adalah pembatalan oleh pemerintah pusat yang ukuran utamanya adalah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UU/Perpu, PP dan Perpres) berdasarkan lex superior derogate legi inferiori.

dipetik pendapat LP.van De Spiegel yang dikutip oleh Ateng Syafrudin⁸⁵ yang mengatakan : "...ketaatan kepada undang-undang tergantung pada keutamaan para penduduk. Undang-undang harus lebih banyak meyakinkan daripada memerintah,...". Demikian pula dengan perda sebagai salah satu peraturan perundang-undangan, harus lebih meyakinkan penduduk lokal daripada sebagai alat untuk memerintah. Antara lain yang harus dilakukan sehingga Perda lebih meyakinkan penduduk ketimbang hanya sebagai alat untuk memerintah adalah dengan memberi ruang pada fungsi dan substansi Perda untuk menampung kondisi khusus daerah berdasarkan harapan-harapan (ekspektasi) masyarakat di daerah, sehingga pada gilirannya Perda dapat lebih meyakinkan masyarakat sebagai instrumen hukum yang dapat melindungi hak-hak dan kepentingan-kepentingannya.

Fungsi hukum perda, sebagai wadah yang menampung *algemeen-concrete norm*, yakni merumuskan norma hukum yang ditujukan kepada umum dan perbuatan secara nyata, dalam arti sudah dibatasi oleh lingkungan kuasa tempat (*ruimtegebeid, territorial sphere*) dan sekaligus lingkungan kuasa persoalan (*zakegebeid, material sphere*) dalam keberlakuan norma hukum. Disebut sebagai *ruimtegebeid* karena norma hukum perda hanya berlaku pada wilayah daerah otonom (provinsi, kabupaten/kota ataupun desa) atau desa yang bersangkutan. Disebut *zakegebeid*, karena norma hukum pada mengatur atau ditujukan pada suatu persoalan yang diatur. *Ruimtegebeid* dari norma hukum perda ini adalah wilayah lokal, sedangkan *zakegebeid*-nya adalah materi (objek pengaturan).

Peraturan daerah juga berfungsi sebagai sarana untuk menemukan *rechtsfervassing* (pengertian hukum) yang menghendaki sebagai hukum tertulis dengan maksud untuk:⁸⁶ (1). Mencapai kesatuan hukum (*rechtseineheid*) dalam arti bahwa sebagai bagian dari system hukum nasional perda harus mampu mewujudkan pesan-pesan norma peraturan perundang-undangan di atasnya tanpa reserve; (2). Kesederhanaan hukum (*rechts-vereenvouding*), mengandung arti bahwa perda harus mampu menampung aspirasi masyarakat lokal serta sesuai dengan tatanan hukum yang selama ini dipatuhinya; (3). Kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang berarti bahwa perda sebagai salah satu produk hukum harus memberikan kepastian hukum bagi masyarakat lokal.

⁸⁵Ateng Syafrudin, Catatan Kecil Tentang Pemerintahan, Pendidikan, dan Hukum, dalam Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri (Penyunting), Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, Refika Aditama, Bandung, 2008. hlm. 232

⁸⁶Telusuri : Bintang Regen Saragih, Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar Indonesia, Utomo, Bandung, 2006, hlm.3

Apabila dipandang dari segi pembuatannya (*legislation*), sudah semestinya kedudukan perda, baik provinsi maupun perda kabupaten/kota dapat dilihat serta undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif (*legislative act*). Berbeda halnya apabila dilihat dari segi isinya (*content material*), sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup berlaku secara ekbii sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan perundang-undangan dengan ruang lingkup berlakunya lebih luas. Prinsip dasar yang dapat dipetik dari pernyataan ini adalah bahwa kedudukan undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada perda provinsi maupun perda kabupaten atau perda kota, karena wilayah berlakunya yang lebih luas, yakni dalam lingkup wilayah nasional Negara. Dalam perspektif ini, maka sesuai dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.⁸⁷ Bilamana terjadi *conflict of norm* di antara norma hukum undang-undang di satu sisi dengan norma hukum perda di sisi lain, maka dengan sendirinya yang harus di abaikan hakim norma hukum perda itu sendiri.⁸⁸

Sebagai konsekuensi dari penegasan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif dalam naskah perbahan pertama

⁸⁷Ni'matul Huda, Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 238-239

⁸⁸Kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang berada Mahkamah Agung RI, sebagaimana Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyatakan sebagai berikut: "Mahkamah Agung Mempunyai Kewenangan:

- a. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan
- c. Kewenangan yang di berikan undang-undang;

Kemudian dalam ayat (3) Pasal 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 ditegaskan: "pernyataan tidak berlaku peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dapat diambil baik dalam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung". Selanjutnya dalam Pasal 11 ayat (2) huruf b, dijelaskan: "ketentuan ini mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilakukan baik terhadap materi muatan, ayat, dan/atau bagian dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut."

UUD 1945, maka produk legislative daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif di tingkat pusat. Misalnya apabila suatu materi perda ditingkat provinsi ataupun perda tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan menteri di tingkat pusat, maka pengadilan haruslah menentukan bahwa perda itulah yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.⁸⁹

Menurut Bagir Manan, mengingat bahwa perda (termasuk Peraturan Desa) dibuat oleh satu pemerintahan yang mandiri (otonom), dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula, maka dalam pengujiannya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “pertingkatan (hierarki), melainkan pula pada “lingkungan wewengangnya”. Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD dan UU Pemerintah Daerah.⁹⁰ Penulis berpendapat bahwa perda provinsi dan perda kabupaten/kota tetap memiliki hierarkis, kalau ada tugas pembantuan dari pusat, perda kabupaten/kota harus tunduk pada perda provinsi.

C. Fungsi Perda Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia

Istilah “fungsi” merupakan terjemahan dari “*function*”⁹¹ (Inggris) dan “*funcite*”⁹² (belanda), “*function*”: “1. *Activity that is appropriate to a particular business or profession (a court’s function is to administer justice)*. 2. *Office; duty; the occupation of an office (presidential function)*.”⁹³ (1. aktifitas yang sesuai dengan profesi atau bisnis tertentu (fungsi pengadilan adalah memutuskan hukuman). 2. Kantor; tugas; penempatan dari suatu kantor (fungsi lembaga presiden). Dalam Kamus Istilah Hukum Fockema Andree Belanda-Indonesia, dijelaskan bahwa “*funcite*” berarti “fungsi”, jabatan atau wewenang”.⁹⁴

⁸⁹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kkonstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah konstitusi RI dan pusat studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004. Hlm. 142

⁹⁰Bagin Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm.142

⁹¹“Function” Diartikan “Kegunaan”, Lihat : John M.Echols & Hassan Shadily, *Op, Cit*, hlm. 260

⁹²“funcite” diartikan “kegunaan”. Lihat : Susi Moeimam & Hein Steinhauer, *Op, Cit*, hlm. 328

⁹³Bryan A. Garner (eds.), *Black’s Law Dictionary*, St. Paul. Minn, West Group, 199, hlm.681

⁹⁴N.E. Algra, et.al *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea Belanda – Indonesia*,

Setiap peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi masing-masing, yang didasarkan pada jenjang norma masing-masing.⁹⁵ demikian pula dengan perda menurut Maria Farida Indrati Soeparapto⁹⁶ mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- b. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan perda yang lebih tinggi;
- d. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- e. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang belum diatur oleh perda yang lebih tinggi.
- f. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak mengatur rumah tangga daerah bawahannya.

Fungsi perda yang dikemukakan Maria di atas lebih disebut sebagai pendekatan negative karena selalu menggunakan kata sangkal “tidak” atau “belum”. Pendekatan ini yang disebut sebagai gaya penafsiran *argumentum a contrario*. Selain tidak memberikan adalah bahwa perkembangan otonomisasi di Indonesia yang begitu cepat dan semakin luas, sehingga daya akomodasi fungsi perda juga berbubuh. Apabila merujuk pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, maka ditemukan 2 (dua) fungsi perda, yakni : (1). Untuk melaksanakan otonomi; dan (2). Untuk melaksanakan tugas pembantuan.⁹⁷ kemudian dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebut bahwa fungsi perda adalah : (1). Untuk menyelenggarakan otonomi; (2). Untuk menyelenggarakan tugas pembantuan; (3). Untuk menampung kondisi khusus daerah; dan (4). Untuk menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Undang-Undang Nomor

Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 145

⁹⁵Ibid, hlm.113

⁹⁶Maria Farida Indrati Soeparapto, Ilmu Perundang-Undangan 1, ... Op, Cit, Kanisius , Yogyakarta, 2007, Hlm. 232

⁹⁷Dalam Pasal 18 Ayat (6) Uud 1945 Ini Tidak Menyebutkan “Dekonsentrasi”, Sehingga Dapat Ditafsirkan Bahwa Pelimpahan Kewenangan Melalui Dekonsentrasi Tidak Membutuhkan Perda Untuk Mengatur Selanjutnya.

23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka fungsi perda hanya 2 (dua), yakni : *pertama*, untuk menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi; dan *Kedua*, untuk memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.

Perihal fungsi perda dalam system peraturan perundang-undangan tidak bisa hanya melihat dari sisi kehierarkian (berdasarkan tata susunan peraturan perundang-undangan) sebuah perda terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya dalam satu system peraturan perundang-undangan nasional, melainkan harus mampu mengkombinasikan kekhasan daerah masing-masing, khususnya yang berkaitan dengan kondisi, geografis, demografis dan social budaya masyarakat lokal. Alasan yang dapat diajukan adalah bahwa : (1). Perda sebagai bentuk hukum berasal dari kewenangan atributif yakni atas perintah UUD 1945; (2). Perda dibentuk oleh wakil-wakil rakyat di daerah masing-masing yang dipilih secara demokratis; (3). Perda tidak hanya sebagai bentuk pengaturan yang bersifat regulasi. (4). Perda sebagai instrumen penyelenggara otonomi daerah berarti ingin mewujudkan system otonomi yang memberikan secara maksimal masyarakat lokal untuk berpartisipasi dalam keotonomian itu sendiri. Bagaimanapun sebagaimana dipetik Kuntana Magnar⁹⁸ mengemukakan : “sistem otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta mengambil bagian (berpartisipasi) dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan,”

Terkadang dalam norma suatu undang-undang ataupun perpu, PP, maupun perpres menyebut secara eksplisit : “selanjutnya diatur dalam perda”.⁹⁹ Norma seperti ini menampakkan adalah perintah secara hierarkis oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pada saat munculnya perintah norma (ketentuan) seperti itu, maka dengan sendirinya perda akan melaksanakan fungsinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

⁹⁸Kuntana Magnar, Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom Dan Wilayah Administrative, Armico, Bandung, 1984, Hlm. 22-23

⁹⁹Contoh : Pasal 182 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan : “Tata cara penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah serta tata cara penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah diatur dalam perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.” Contoh lain adalah : Pasal 200 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menegaskan : “Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda.”

Di pihak lain, peraturan perundang-undangan di atas perda tidak menyebutkan secara normatif “selanjutnya diatur dengan perda”. Akan tetapi terdapat hal-hal yang harus diatur oleh perda berdasarkan kondisi khusus di daerah, seperti “*perlindungan adat istiadat*” ataupun “*kebutuhan yang mendesak pada daerah konflik*” yang bersangkutan, maka fungsi hierarkis dari perda itu (sebagai penjabar norma-norma peraturan perundang di atasnya) harus disampingkan. Sebagai contoh adalah perda-perda yang lahir sebagai resolusi konflik di daerah-daerah konflik, misalnya di kabupaten Poso Provinsi Sulawesi Tengah (akibat dari konflik poso) yang telah melahirkan peraturan Daerah Kabupaten Poso Tahun 2004 Seri E Nomor 6) yang diundangkan pada tanggal 21 Agustus 2004. Dalam Perda ini dilakukan regulasi bahwa setiap peralihan hak atas tanah harus mendapatkan pengawasan dari pemerintah daerah Kabupaten Poso agar harga jual tanah dan benda-benda yang ada di atasnya didasarkan pada nilai ekonomis ataupun didasarkan pada NJOP (Nilai Jual Obyek Pajak)¹⁰⁰, bukan didasarkan pada tekanan ataupun ancaman pihak pembeli maupun “rasa takut” dari pihak penjual. Sebab pada saat terjadi konflik Poso, peralihan hak atas tanah dilakukan dengan cara sukarela tanpa melihat nilai ekonomis dari tanah yang bersangkutan.

Perda lain yang dalam kategori sebagai perda yang tidak secara eksplisit diperintahkan peraturan perundang-undangan adalah “Perda syaria’at”¹⁰¹ atau “Perda Syariat Islam”¹⁰². Perda seperti ini oleh Ateng Syafruddin dicontohkan, antara lain misalnya Provinsi Banten yang hendak membuat Perda Pernikahan. Perda seperti ini tidak boleh menggunakan syari’at Islam secara universal, nsmu harus medasar pada norma atau kaidah islam yang sudah berjalan. Contoh lain yang bisa direalisasikan adalah para pengusaha dilarang untuk membuat dan menjual minuman keras (minuman beralkohol) di suatu daerah melalui perda.¹⁰³ Dalam hal ini bukan untuk menerapkan syari’at Islam secara verbal melainkan hanya mengatur mekanismenya saja dan untuk mempertegaskan dan upaya pembenahan hukum melalui kerangka menampung kondisi khusus di daerah.

¹⁰⁰Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli. NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan obyek lain yang sejenis, atau perolehan baru atau Nilai Obyek Pajak Pengganti. Hillarius Abut, Perpajakan 2005-2006, Diadit Media, Jakarta, 2005, hlm. 315

¹⁰¹Istilah Perda Syariat Ditelusuri Dalam : Moh. Mahfud MD., Hukum Tak Kunjung Tegak, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, Hlm. 201

¹⁰²Istilah Perda Syariat Islam diperkenalkan oleh Ateng Syafruddin sebagai Perda yang ingin menampung norma agama, khususnya kaidah islam. Gunawan Undang (editor), 80 Tahun Prof. Dr. H. Ateng Syafruddin, SH: Mengarungi Dua Samudera; Setengah Abad Pemikiran Seorang Pamong Praja & Ilmuan Hukum Tata Pemerintahan, Sayagatama, Bandung, 2006, hlm. 154-155

¹⁰³Ibid.

Di kabupaten Cianjur (Provinsi Jawa Barat) telah diundangkan pada tahun 2006 mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Cianjur Nomor 3 Tahun 2006 tentang Gerakan Pembangunan Masyarakat Berakhlakul Karimah (GERBANGMARHAMAH) – Lembaran Daerah Kabupaten Cianjur Tahun 2006 Nomor 3 Seri D, yang arahnya adalah untuk melindungi sikap hidup masyarakat menuju kebahagiaannya di dunia dan akhirat. Sikap hidup berdasarkan budaya masyarakat dimaksud adalah “akhlaqul karimah”, yakni tabiat, sifat, sikap dan perilaku atau kebiasaan sesuai dengan prinsip-prinsip ajaran islam, yaitu akhlaq yang bersumber dari Al-Quran dan Assunah.

Konsep pembangunan masyarakat yang berakhlakul karimah merupakan implementasi dari jargon pembangunan kabupaten cianjur, “*sugih mukti tur islami*”, yang harus diwujudkan ke dalam : (a). akhlak manusia terhadap Allah SWT; (b). Akhlak manusia terhadap sesama dari akhlaqul karimah ini sesungguhnya telah mempresentasikan syariat Islam secara “*kaffah*” (utuh menyeluruh), yakni “*habluminallah dan hablumminannas*” yang wajib dipatuhi dan menjadi pedoman dan budaya tata pergaulan hidup dan kehidupan pribadi, keluarga, bermasyarakat dan bernegara oleh masyarakat muslim yang berdomisili di kabupaten Cianjur.

Melihat dan merenungkan materi muatan (*het onderwerp*) perda Kabupaten Cianjur Nomor 3 Tahun 2006 tersebut, maka penulis berpendapat bahwa perda-perda seperti ini sesungguhnya merupakan penjabaran dari perda yang mapu menampung kondisi khusus di daerah berdasarkan ciri khas masing-masing daerah. Perda Kabupaten Cianjur ini telah sempurna melaksanakan harapan norma Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan : “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat tradisionalnya seoptimal mungkin masih hidup dan sesuai dengan keinginan Pasal 28I UUD 1945, yang menegaskan : “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman & peradaban”. Masyarakat tradisional dan hak-hak tradisionalnya dalam hal ini (menurut konteks Perda Kabupaten Cianjur Nomor 3 Tahun 2006) adalah prinsip-prinsip ajaran islam yang bersumber dari Al-Qur’an dan Assunah, yang telah melekat dalam kehidupan bermasyarakat Cianjur pada khususnya dan Jawa Barat pada umumnya. Salah satu ajaran islam yang menjadi kewajiban muslimah adalah “menutup auratnya” yang sering disebut

dengan “memakai jilbab”, oleh sebab itu perda ini selalu di asumsikan dan di soasialisasikan sebagai “Perda Keharusan Penggunaan Jilbab”.

Hal ini yang juga tidak di perintahkan secara eksplisit oleh peraturan perundang-undangan di atasnya adalah perda yang berfungsi melindungi adat istiadat masyarakat di Pulau Bali dengan Perda Provinsi Bali ataupun perda yang berfungsi melindungi adat istiadat masyarakat di Tana Toraja Provinsi Sulawesi Selatan melalui perda Kabupaten Tana Toraja. Semuanya ini merupakan perwujudan dari salah satu fungsi perda sebagaimana sarana atau instrument penampung kondisi khusus di daerah. Menaikkan derajat adat istiadat kedalam hukum tertulis (*written law*) seperti ini merupakan kontribusi besar hukum perundang-undangan (*wetgevingsrecht*) dalam melindungi hukum yang hidup dalam bermasyarakat (*the living law*).

Hal dan fakta tentang keberadaan perda di atas sesungguhnya yang harus dikategorikan dan disebut dengan Perda Mandiri, yakni Perda yang dibentuk tanpa perintah peraturan perundang-undangan di atasnya (sepanjang perda yang di bentuk itu tidak menciptakan ekonomi biaya tinggi (*high cost economic*) dan bukan upaya separatism atau yang diistilahkan *onafhankelijkheid*). Eksistensi “Perda Mandiri” yang bersumber kewenangan atribusian ini, dapat dikuatkan oleh keluhan Maria Farida Indriati Soeprapto, sebagai berikut : “dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini tidak dimasukkan Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan, padahal Peraturan Daerah adalah juga termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan saja”. Meskipun tidak menyebut istilah “Perda Mandiri”, tapi dengan menyebut “tidak selalu merupakan peraturan pelaksanaan” berarti ada perda yang bukan peraturan pelaksanaan, yakni “Perda Mandiri” itu sendiri.

Fungsi perda tersebut (perda mandiri) jamak ditemukan dalam perda-perda yang di buat atau dibentuk oleh daerah-daerah otonom di Indonesia, seperti misalnya Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penataan Adminstrasi Peralihan Hak Atas Tanah Serta Benda-Benda Di Atasnya dan Penerbitan Sertifikat Pengganti (Lembaran Daerah Kabupaten Poso Tahun 2004 Seri E Nomor 6). Hanya saja perda ini dibatalkan Menteri Dalam Negeri RI melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Poso Nomor 6 Tahun 2004 tentang

Penataan Administrasi Peralihan Hak Atas Tanah Serta Benda-Benda Di Atasnya dan Penerbitan Sertifikat Pengganti. Alasan Menteri Dalam Negeri adalah bahwa perda dimaksud bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Pola perlakuan secara general terhadap perda melalui “pengawasan represif” tersebut sesungguhnya akibat dari tataran normative perundang-undangan nasional yang tidak melihat atau membedakan fungsi “perda atribusian” (perda mandiri) dengan “perda delegasian” (yang materi muatannya secara tegas di perintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya).

Hal lain yang tidak menjadi pertimbangan dalam system perundang-undangan nasional adalah terkadang perturan perundang-undangan yang lebih tinggi salah menafsirkan maksud peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, sehingga sering terjadi perda yang sesungguhnya tekah melaksanakan fungsinya sebagai penjabaran lebih lanjut dari undang-undang, kemudian di belakang hari “diutak-atik” oleh perintah peraturan pemerintah *nota bene* telah keluar dari perintah undang-undang (*de puopoir excès, cela n'est pas ordonnances en regulations pouvoir*).¹⁰⁴ Kondisi norma peraturan pemerintah seperti inilah yang kemudian oleh Bagir Manan¹⁰⁵ diistilahkan sebagai PP yang *ultra vires*.

Padahal dalam melihat hierarki peraturan perundang-undangan tidak bisa menggunakan “kaca mata” *lex superiori derogate legi imperiori* (hukum yang paling tinggi derajatnya dapat mengesampingkan hukum yang paling rendah derajatnya), akan tetapi yang juga menjadi penyeimbang adalah kemandirian perda itu sendiri sebagai perwujudan *zelfstandigheid* (kemandirian daerah). Apabila hanya mengandalkan asas tersebut (*lex superiori derogate legi imperiori*), maka dengan sendirinya akan merusak tatanan hukum perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip keadilan dan kepastian hukum yang harus dijalankan atau dilaksanakan secara akseleratif dan simultan. Dalam arti lain bahwa apabila tolak ukur “superiori yang rusak” kemudian akan menjadi patokan “norma imperiori yang baik”, maka dengan sendirinya akan merusak keseluruhan norma disemua jenjang peraturan perundang-undangan.

¹⁰⁴Telusuri : Catherine Elliot And Catherine Vernon, French Legal System, Pearson Education Limited, Harlow England, 2000, Hlm. 49-50

¹⁰⁵Bagir Manan, Menyongsong ... Op, Cit, Hlm.138

Bilamana penggunaan asas hierarki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih sangat relevan, Karena norma-norma hukum positif harus dibentuk secara berjenjang agar pesan abstrak tentang hukum dan kadilan dari norma yang lebih tinggi dapat dikonkrtsiasi ke dalam norma yang paling rendh. Akan tetapi apabila terjadi konflik norma, maka hakim *judicial review* (yang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang) harus cermat menggunakan atau tidak menggunakan asa hierarki. Artinya , seorang hakim dapat mengesampingkan asas ini apabila norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan (perda) lebih mencerminkan keadilan daripada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (terutama, yang terdapat dalam PP ataupun perpres). Menurut Bagir Manan, terdapat beberapa prinsip dalam ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu :¹⁰⁶ Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangn ringkat lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*).

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus dilakukan ke dalam sebuah mekanisme yang dapat menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disampingi atau dilanggar. Mekanisme yang harus diadakan adalah system pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan (*wettelijke regelingen*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*) maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tertinggi yakni UUD. Bilamana tanpa didasarkan pada konsekuensi tersebut, maka secara otomatis tata urutan hierarki)peraturan perundang-undangan tidak akan berarti. Inilah salah satu argumentasi Marshall sebagai Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat Tahun 1803 membatalkan “*Judicial Act 1791*” karena bertentangan dengan UUD sebagai *the supreme law of the land*.¹⁰⁷

¹⁰⁶Bagir Manan, Teori Dan Politik Konstitusi, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 211-212

¹⁰⁷Ibid.

Suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Dapat pula dengan perkataan lain bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya dapat mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya apabila memang secara yuridis keberadaan norma hukum peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi berada pada kondisi (*ultravires*) (melampaui kewenangannya) atau *oubevoeged* dibuat tanpa (wewenang).¹⁰⁸

D. Pembentukan Produk Hukum Daerah Berdasarkan Partisipasi Masyarakat

Saat ini ada jenis peraturan daerah yaitu Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan daerah yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama dengan Gubernur. Termasuk pula Peraturan Daerah Provinsi adalah **Qanun** yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama dengan Bupati/Walikota. Termasuk pula Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah **Qanun** yang berlaku di kabupaten/kota di Provinsi Aceh. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

pembentukan produk-produk hukum (Peraturan) Daerah berbasis partisipasi masyarakat dikemukakan oleh Dini Widia sebagai berikut :

- a. Proses pelibatan partisipasi masyarakat daerah (*local*), mulai dalam perencanaan hingga implelementasi program pembangunan hukum di tingkat daerah, hal ini terbukti dapat berhasil membawa perubahan-perubahan mendasar dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
- b. Pembangunan hukum lebih berorientasi kepada masyarakat, yang

¹⁰⁸Ibid. hlm.212

tercermin melalui pengoptimalan keterlibatan masyarakat dalam rangkaian pembentukan peraturan-peraturan daerah tertentu; perlu diyakini oleh aparatur Pemerintah Daerah sebagai strategi yang tepat untuk menggalang militansi kesadaran masyarakat terhadap ketaatan pelaksanaan materi yang tertuang dalam peraturan-peraturan daerah; dan

- c. Pada gilirannya, strategi ini mampu berperan nyata dalam meningkatkan kepatuhan masyarakat melaksanakan peraturan-peraturan daerah. Hal ini harus selalu ditanamkan terutama kepada aparatur yang secara fungsional menangani proses penyusunan peraturan-peraturan daerah pada Pemerintah Kabupaten/Kota.

Di Masa yang akan datang, masyarakat sendirilah yang menentukan dan berperan aktif mulai dalam perencanaan hingga pengimplemantasian program pembangunan hukum di daerahnya. Sedangkan kelompok luar (*Non Governmental organization/NGO*) hanya akan bertindak sebagai fasilitator, dinamisator, katalisator, mediator dan komunikator. Peran pemerintah dalam hal ini hanya sebagai pelengkap dan penunjang, termasuk dalam menentukan dasar permainannya. Bagi aparatur Pemerintah, NGO maupun masyarakat, dalam mengimplemen-tasikan program-program pembangunan harus dianggap sebagai suatu proses pembelajaran (hukum). Segala hal yang dicapai dalam implelementasi peraturan-peraturan daerah tetap melalui proses evaluasi, serta sekaligus mempelajari berbagai kendala yang dihadapi.

Partisipasi masyarakat dalam rangkaian proses penyusunan program pembangunan hukum secara implisit mengandung makna terdapatnya faktor inisiatif yang bersasal dan berkembang dari masyarakat sendiri, sedangkan peran pemerintah yakni, bertindak sebagai penampung dan mempertimbangkan keluhan masyarakat. Aparatur Pemerintah diharapkan memiliki kepekaan dan kemampuan merespon cepat inisiatif dan keluhan yang berasal dari bawah. Menghindari sikap menonjolkan kepentingan mereka sendiri atau berdalih menjaga kewibawaan Pemerintah Daerah. Pada kenyataannya inisiatif dan keluhan dari masyarakat bawah sering diabaikan, karena itu agar keluhannya mendapat tanggapan dan perhatian, mereka kadang-kadang mengambil jalan pintas, meskipun bertentangan dengan ketentuan hukum atau bertindak melawan hukum, misalnya dengan melakukan pengrusakan atau pembakaran.

Pada hakikatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan hukum mengandung makna, agar masyarakat lebih berperan aktif dalam proses tersebut, mengusahan percepatan penyusunan program-program pembangunan hukum melalui mekanisme dari bawah ke atas (*bottom up*) dengan pendekatan kemanusiaan yakni menganggapnya sebagai subjek, bukan objek pembangunan. Hal ini sesuai yang dikemukakan oleh Eldridge *“participation mean a shift in decision making power from more powerful to poor, disadvantages, and less influential groups”*. Jadi keberdayaan rakyat merupakan kemampuan dan kebebasan untuk membuat pilihan-pilihan, baik yang menyangkut penentuan nasib sendiri maupun perubahan diri sendiri atas dasar kekuasaan sendiri sebagai faktor tertentu.

TATA CARA PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

A. Identifikasi Isu dan Masalah

Legislator (Perancangan) Peraturan Daerah (Perda) perlu membuat Perda atas nama dan untuk kepentingan masyarakat. Langkah pertama yang harus diambil adalah mengajukan pertanyaan mengenai jenis permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Permasalahan dapat mencakup banyak hal, antara lain degradasi dan deviasi sumber daya, konflik pemanfaatan antar pihak yang mengakibatkan keresahan sosial, dan lain-lain. Selain mengidentifikasi masalah, perancang Perda harus pula mengidentifikasi penyebab terjadinya masalah (akar masalah) dan pihakpihak yang terkena dampak dari berbagai masalah tersebut, seperti nelayan tradisional dan nelayan kecil lainnya, nelayan skala menengah dan besar, wisatawan, industri perikanan skala besar, dan industri skala besar lainnya.

Perancang Perda hendaknya memahami konsekuensi-konsekuensi yang mungkin akan timbul dari penanganan masalah-masalah tertentu. Misalnya saja, apakah semua pihak akan diperlakukan secara adil? Apakah ada pihakpihak tertentu yang sangat diuntungkan dan di lain sisi mengorbankan pihak lain? Dengan hanya menangani sejumlah permasalahan, apakah tidak menimbulkan permasalahan baru?

Bagaimana mengidentifikasi masalah tersebut. Ada beberapa teori yang dapat digunakan untuk melakukan identifikasi masalah tersebut.

Melakukan identifikasi masalah dengan metode *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process*, dan *Ideology* (ROCCIPI)¹⁰⁹.

a. *Rule* (Peraturan)

1. Susunan kata dari peraturan kurang jelas atau rancu.
2. Peraturan mungkin memberi peluang perilaku masalah.
3. Tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah.
4. Memberi peluang pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab, dan
5. tidak partisipatif, dan
6. Memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah.

Oleh karena permasalahan *rule* (peraturan ini) menjadi permasalahan yang signifikan maka baik, metode ROCCIPI maupun metode *Fishbone* ataupun RIA mewajibkan adanya riset yang mendalam berkaitan dengan hal ini. Demikian pula dengan konsepsi perancangan Perda. Sebagai peraturan yang sifatnya lebih delegatif maka perlu ada tahapan khusus, yaitu mengidentifikasi dasar hukum (*legal baseline*).

b. *Opportunity* (Kesempatan)

1. Apakah lingkungan di sekeliling pihak yang dituju suatu undang memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana diperintahkan undang-undang atau tidak?
2. Apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi?

c. *Capacity* (Kemampuan)

1. Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?
2. Berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada.
3. Dalam prakteknya, kesempatan dan kemampuan saling bertumpang tindih. Tidak menjadi soal kategori ROCCIPI yang mana yang mengilhami seorang penyusun rancangan undang-undang ketika merumuskan hipotesa penjelasan.

¹⁰⁹Disarikan dari Marwati Riza, S H, M Si, "Menjelaskan Perilaku Pelaku Peran (Ro) Dan Lembaga Pelaksana (Ia) Dengan Kategori Rocciipi" Paparan untuk Legal Drafting Training.

4. Kategori-kategori ini berhasil dalam tujuannya apabila berhasil merangsang para pembuat rancangan undang-undang untuk mengidentifikasi penyebab dari perilaku bermasalah yang harus diubah oleh rancangan mereka.
- d. *Communication* (Komunikasi)

Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undang-undang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang kecuali bila dia mengetahui perintah.
- e. *Interest* (Kepentingan)

Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang mempengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan aturan yang ada?
- f. *Process* (Proses)

Menurut kriteria dan prosedur apakah – dengan proses yang bagaimana – para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang atau tidak?. Biasanya, apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori “proses” menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.
- g. *Ideology* (Idiologi)

Apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup mempengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan aturan yang ada?

Identifikasi masalah dengan menggunakan ROCCIPI ini biasanya digunakan jika dalam menyusun peraturan perundang-undangan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambar, sehingga diperlukan kajian dan riset yang lebih mendalam untuk menentukan akar masalah tersebut.

Selain ROCCIPI dapat juga digunakan dua metode yang berdekatan sifat dan mekanisme kerjanya, yaitu metode *Fishbone* dan *Regulatory Impact Assessment* (RIA).

Metode *Fishbone* bekerja dengan menggunakan riset yang mendalam, segala hal diuji dalam sebuah diskusi yang panjang. Beberapa hal yang diuji adalah terkait dengan *men, money, management, method, dan environment*.

- *Men* (manusia), dilakukan pengujian bagaimana perilaku manusia (subyek hukum) melaksanakan atau bertindak sehingga timbul masalah.
- *Money* (uang/anggaran), pengujian dilakukan dengan mengidentifikasi bagaimana kedudukan anggaran dalam pelaksanaan kegiatan sehingga menimbulkan masalah.
- *Management*, dilakukan pengujian dan riset apakah pola manajerial baik dari sistem maupun sub sistem dapat mendukung atau tidak terhadap aturan-aturan yang ada. Perlu diperbaharukah aturan yang lama atau membentuk aturan yang baru.
- *Method* (metode), yang dimaksud metode disini adalah terkait dengan hubungan antara subyek hukum (pelaku) dengan obyek hukum, bagaimana model dan pola hubungannya tersusun dalam sebuah metode.
- *Environment* (lingkungan), lingkungan sangat berpengaruh terhadap hadirnya persoalan yang terjadi, lingkungan ini terkait juga pengaruh dari luar (globalisasi).

Metode *Fishbone* ini dilakukan jika memang analisa terhadap suatu permasalahan muncul ketika suatu peraturan akan diterapkan. Sejalan dengan *Fishbone* ini, ada juga RIA. RIA lebih mengutamakan pemahaman terhadap segala peraturan dibalik penyusunan peraturan yang baru. RIA biasanya digunakan sebagai jaminan untuk mendukung pembangunan dan investasi. Bagaimana RIA digunakan?

Penggunaan RIA harus dilakukan riset yang mendalam kenapa peraturan tersebut diadakan? Setelah hal tersebut terjawab, apa resikonya jika peraturan tersebut diadakan. Jika hal-hal tersebut telah terjawab maka sebuah peraturan akan terlihat baik dan buruknya jika diterapkan dalam masyarakat.

Berdasarkan berbagai metode di atas, perancang Perda hendaknya dapat melakukan pilihan yang tepat mana yang sesuai dengan kondisi daerahnya, semua perhitungan sebagaimana terdapat dalam metode diatas selalu menekankan partisipasi dari masyarakat. Namun demikian, kekayaan daerah hendaknya menjadi prioritas utama dalam penyusunan Perda.

Selanjutnya dari inventarisasi masalah berdasarkan pendekatan yang dikemukakan diatas, perancang Perda hendaknya membuat skala prioritas¹¹⁰ mengenai permasalahan yang harus dipecahkan secepatnya, permasalahan yang perlu dipecahkan bersama, dan permasalahan yang bisa ditunda pemecahannya. Pembuatan skala prioritas merupakan hal yang penting karena pada umumnya pembuatan Perda sangat terbatas skalanya, sehingga tidak seluruh permasalahan dapat dipecahkan.

B. Identikasi Dasar Hukum (Legal Baseline) dan Bagaimana Perda Baru Dapat Memecahkan Masalah

Pengertian *legal baseline*¹¹¹ adalah status dari peraturan perundang-undangan yang saat ini tengah berlaku. Identifikasi *legal baseline* mencakup inventarisasi peraturan perundang-undangan yang ada dan kajian terhadap kemampuan aparatur pemerintah dalam melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan tersebut.

¹¹⁰Kriteria Penentuan Prioritas merupakan isu politik, bukan isu teknis: Hal ini menentukan arah pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara. Keputusan penentuan prioritas hendaknya sejauh mungkin berpihak kepada kepentingan masyarakat, sesuai dengan daya nalar dan pengalaman. Namun demikian, pada akhirnya penentuan prioritas merupakan pengejawantahan kekuasaan negara ... Usulan-usulan proyek legislasi yang saling berkompetisi untuk diprioritaskan hendaknya dilengkapi dengan 4 (empat) macam informasi, yaitu:

(1) Lingkup dampak sosial dari masalah yang diidentifikasi, dan kelompok masyarakat mana yang akan terkena dampak tersebut

(2) Strategi yang diajukan untuk memecahkan masalah, dan dampak sosial yang akan terjadi dari legislasi yang diusulkan – siapa menang, siapa kalah, dan seberapa jauh

(3) Kemungkinan dapat dilaksanakannya peraturan perundang-undangan yang diusulkan: sumber daya dana, SDM, yang diyakini oleh instansi diperlukan untuk memecahkan masalah yang diidentifikasi dan kemungkinan ketersediaannya

(4) Tingkat kesulitan menyusun sebuah peraturan perundang-undangan yang dapat dilaksanakan, dengan mempertimbangkan ketersediaan sumber dana dan sumber daya dan proyek-proyek lain yang berkompetisi

¹¹¹Legal baseline maksudnya melakukan identifikasi: 1. Identifikasi seluruh peraturan perundang-undangan yang ada terkait dengan permasalahan, mulai dari undang-undang sampai dengan peraturan perundangundangan terbawah. 2. Identifikasi instansi pelaksana 3. Evaluasi efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada, dengan mempertimbangkan penulisannya: (a). Kejelasan pasal dan ayat (b). Kepastian preskripsi hukum; 4. Evaluasi efektivitas peraturan perundang-undangan yang ada, dengan mempertimbangkan pelaksanaannya: (a). Ketersediaan dana pelaksanaan, (b). Kapasitas administrasi, (c). Penegakan hukum; 5. Identifikasi peraturan perundang-undangan yang paling berpotensi untuk dapat memecahkan masalah, apabila keefektifannya ditingkatkan atau dibuat revisi; 6. Identifikasi macam-macam instrumen hukum yang mungkin dapat memecahkan masalah

Identifikasi *legal baseline* juga meliputi analisis terhadap pelaksanaan dan penegakan hukum dari peraturan perundang-undangan yang ada. Melalui analisis ini, dapat diketahui bagianbagian dari Perda yang ada, yang telah dan belum/tidak ditegakkan, termasuk yang mendapat pendanaan dalam pelaksanaannya berikut alasan yang menyertai, dan instansi yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tersebut. Pada kenyataannya, para pembuat rancangan Perda terlalu cepat memutuskan mengenai perlunya pembuatan rancangan Perda yang baru, tanpa melakukan penelaahan memadai tentang *legal baseline* yang sudah ada. Hal demikian justru menambah “kekisruhan” atau disharmonisasi antar-peraturan perundangundangan, serta tidak memecahkan masalah yang sudah diidentifikasi. Sering terjadi Perda yang baru dibuat dengan tujuan untuk mengatasi masalah tetapi sebenarnya masalah tersebut dapat ditangani oleh peraturan perundang-undangan yang sudah ada, apabila ditegakkan secara memadai. Pembuat Perda memiliki keharusan mutlak untuk mempelajari status peraturan perundang-undangan yang sudah ada, sebelum memutuskan membuat rancangan Perda yang baru. Sering pula dijumpai masalah yang diidentifikasi pada Langkah 1 disebabkan oleh kegagalan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang sudah ada oleh instansi terkait. Dalam hal ini, membuat Perda tambahan justru akan memperumit permasalahan dan tidak membantu pemecahannya.

Sebagai contoh, apabila pelanggaran hukum telah menjadi sesuatu tindakan yang memasyarakat (membudaya) dan tidak terdapat upaya memadai untuk menegakkan hukum, maka pemberlakuan suatu Perda yang baru tidak dapat diharapkan akan ditaati oleh masyarakat. Dalam kasus ini, pemberlakuan Perda yang baru hendaknya diupayakan dengan menggunakan cara-cara baru demi mengubah perilaku masyarakat, seperti melalui program sukarela berbasis insentif, atau pengakuan hak adat. Selain itu, apabila instansi pemerintah tidak transparan dan tidak bertanggung gugat (akuntabel), maka sulit diharapkan bahwa pemberlakuan Perda baru tersebut akan serta merta dilaksanakan dengan baik di kemudian hari. Bila demikian, maka Perda yang baru dapat membentuk instansi independen, atau memberi otoritas dan memberdayakan organisasi non-pemerintah serta lembaga adat, untuk memastikan adanya akuntabilitas dalam pembuatan keputusan. Satu hal yang penting adalah Pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya, memiliki kesempatan menjajaki model dan mekanisme baru dalam penyusunan Perda dengan menggunakan kewenangan legislasinya.

C. Penyusunan Naskah Akademik

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan daerah yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu Perda. Pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Sebagai contoh, naskah akademik untuk mendukung pembuatan Perda yang hanya menangani satu permasalahan, misalnya pelarangan penggunaan bahan peledak dalam perikanan tangkap, tentunya tidak perlu sekompleks dan sekomprensif Perda yang menangani banyak permasalahan yang kompleks secara bersamaan, misalnya pemberlakuan suatu rezim pengelolaan perikanan yang baru. Pertanyaan-pertanyaan yang sama harus diajukan dalam setiap usulan pembuatan rancangan Perda. Akan tetapi, kedalaman jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut, lingkup analisis, dan sejauh mana konsultasi publik perlu dilakukan, tentunya bervariasi.

Terdapat beberapa alasan kuat mengapa penyusunan naskah akademik memerlukan banyak alokasi waktu dan daya upaya. Waktu dan upaya yang memadai memberikan kesempatan bagi pembuat Perda untuk melakukan penelitian dan menganalisis masalah, melebihi apa yang diperlukan bagi suatu produk hukum baru. Hal yang demikian menghasilkan peningkatan kapasitas aparat maupun instansi yang nantinya menangani program yang akan dihasilkannya.

Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik yang baik, pembuat Perda hendaknya mempertimbangkan substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat.

1. Substansi Naskah Akademik

Naskah akademik harus menelaah 3 (tiga) permasalahan substansi, yaitu: a. Menjawab pertanyaan mengapa diperlukan Perda baru, b. Lingkup materi kandungan dan komponen utama Perda; dan c. Proses yang akan digunakan untuk menyusun dan mengesahkan Perda.

Banyak hal yang harus termaktub dalam naskah akademik, seperti yang akan diuraikan di bawah ini, namun ketiga hal tersebut di atas merupakan hal-hal yang paling mendasar. Terdapat 10 (sepuluh) pertanyaan yang perlu dijawab dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan baru yang juga relevan dalam penyusunan naskah akademik untuk sebuah Perda, ke-10 (sepuluh) pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Apakah permasalahan yang dihadapi sudah didefinisikan secara benar?
- b. Apakah langkah pemerintah dapat dijustifikasi?
- c. Apakah peraturan perundangan baru merupakan langkah terbaik pemerintah?
- d. Apakah ada dasar hukum untuk langkah tersebut?
- e. Tingkat pemerintahan mana yang sesuai untuk langkah tersebut?
- f. Apakah manfaat dari peraturan perundang-undangan lebih besar dari biayanya?
- g. Apakah distribusi manfaat ke seluruh masyarakat transparan?
- h. Apakah peraturan perundang-undangan tersebut jelas, konsisten, dapat diakses dan dipahami oleh para pemakainya?
- i. Apakah seluruh kelompok kepentingan memiliki kesempatan untuk menyampaikan
- j. pandangannya?
- k. Bagaimana pentaatan terhadap peraturan perundangan akan dicapai?

Tujuh pertanyaan pertama dari sepuluh pertanyaan tersebut perlu dijawab sebelum rancangan Perda baru dirumuskan. Ketujuh pertanyaan tersebut perlu dijawab dalam Langkah 1 dan Langkah 2, dan perlu didokumentasikan dalam Langkah 3. Dua pertanyaan pertama erat kaitannya dengan Langkah 1 - identifikasi masalah. Pertanyaan 2 hingga 5 berhubungan dengan Langkah 2 - landasan yuridis atau *legal baseline*. Pertanyaan 6 dan 7 merupakan penjabaran dari pertanyaan 2, yaitu

apakah langkah yang dipilih oleh pemerintah dapat dijustifikasi. Seluruh pertanyaan ini harus dianalisis, dijawab, dan didokumentasi dalam naskah akademik. Naskah akademik juga harus memuat rencana untuk menjawab tiga pertanyaan terakhir mengenai penulisan dan pelaksanaan Perda.

Bagaimana pertanyaan-pertanyaan tersebut dijawab dan bagaimana jawaban disajikan dalam naskah akademik, dapat bervariasi tergantung gaya (*style*) yang dikehendaki. Namun, naskah akademik paling tidak harus memuat bab-bab yang terkait dengan Perda yang diusulkan sebagai berikut:

- Latar belakang ilmiah.
- Kerangka hukum dan kelembagaan.
- Masalah yang diidentifikasi dan usulan pemecahannya (termasuk dan selain peraturan perundangan yang diusulkan), serta analisis dari setiap usulan pemecahan masalah (termasuk analisis mengenai dampak Perda yang diusulkan atau analisis biaya-manfaat).
- Ruang lingkup dan struktur dari Perda yang diusulkan (dengan pertimbangan alternatif alternatif untuk isu-isu substansi utama).
- Rencana penyusunan, pengesahan, dan pelaksanaan Perda yang diusulkan, dan
- Ringkasan, analisis, dan tanggapan terhadap masukan dan komentar masyarakat.

Oleh karena sampai hari ini belum ada petunjuk teknis tentang penyusunan naskah akademik peraturan daerah, maka bentuk dan isi naskah akademik paling tidak memuat gagasan pengaturan secara holistik dan futuristik dengan memuat berbagai macam aspek keilmuan dengan dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, dasar hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-norma yang dituangkan dalam bentuk pasal-pasal dengan menunjuk beberapa alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum sesuai dengan politik hukum yang telah digariskan.

2. Format Naskah Akademik

Meskipun secara khusus teknis penyusunan dan format naskah akademik untuk peraturan daerah belum ada namun secara umum format penyusunan naskah akademik terdiri atas 2 (dua) bagian, yaitu:

- a. Bagian Pertama berisi laporan hasil pengkajian dan penelitian tentang Rancangan Peraturan Daerah¹¹²
- b. Bagian Kedua berisi konsep awal rancangan Peraturan Daerah yang terdiri dari pasal-pasal yang diusulkan¹¹³

¹¹² Format Bagian Pertama Naskah Akademik

I. Pendahuluan

1. Latar Belakang

- a. Pokok Pikiran tentang konstataasi fakta-fakta yang merupakan alasan-alasan pentingnya materi hukum yang bersangkutan harus segera diatur
- b. Daftar Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dan yang dapat dijadikan dasar hukum bagi pengaturan materi hukum yang bersangkutan

2. Tujuan dan kegunaan yang ingin dicapai

3. Metode pendekatan

4. Pengorganisasian

II. Ruang Lingkup Naskah Akademik

1. Ketentuan Umum: memuat istilah-istilah/pengertian yang dipakai dalam naskah akademik, beserta arti dan maknanya masing-masing

2. Materi: memuat konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang diatur, serta pemikiran-pemikiran normatif yang sarankan, sedapat mungkin dengan mengemukakan beberapa alternatif

III. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan berisi:

a. Rangkuman pokok isi naskah akademik

b. Luas lingkup materi yang diatur dan yang berkaitan dengan peraturan perundangundangan lain

c. Bentuk pengaturan yang dikaitkan dengan materi muatan

2. Saran-saran berisi:

a. Apakah semua materi diatur dalam satu bentuk peraturan daerah atau ada sebagian yang sebaliknya dituangkan dalam peraturan pelaksana atau peraturan lain

b. Harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya dan alasan/sebabnya

IV. Lampiran/Daftar Pustaka

¹¹³Format Bagian Kedua Naskah Akademik

1. Konsideran: memuat pokok-pokok dan konstataasi fakta yang menunjuk pada perlunya pengaturan materi hukum yang bersangkutan

2. Dasar Hukum: memuat daftar peraturan perundang-undangan yang perlu diganti dan/atau yang berkaitan serta dapat dibedakan dijadikan dasar hukum bagi pengaturan materi hukum yang dibuat naskah akademiknya

3. Ketentuan Umum: memuat istilah-istilah/pengertian-pengertian yang dipakai dalam naskah akademik

4. Materi: memuat konsep tentang asas-asas dan materi hukum yang perlu diatur serta rumusan norma dan pasal-pasal yang disarankan bila mungkin dengan mengemukakan beberapa alternatif

5. Ketentuan Pidana: memuat pemikiran-pemikiran tentang perbuatan-perbuatan tercela yang dilarang dengan menyarankan sanksi pidananya (jika perlu)

6. Ketentuan Peralihan memuat:

a. Ketentuan-ketentuan tentang penerapan peraturan daerah baru terhadap

D. Penyusunan Peraturan Daerah

Pekerjaan menyusun peraturan daerah seperti halnya, kodifikasi hukum, dan rancangan peraturan perundang-undangan memiliki spesifikasi tertentu. Himpunan peraturan perundangundangan disusun berdasarkan derajat peraturan dan waktu penetapannya. Sedangkan kodifikasi hukum disusun secara sistematis menurut rumpun masalah dan dikelompokkan secara sistematis dalam Buku, Bab, Bagian, Paragraf, dan Pasal-Pasal.

Materi muatan peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan secara sistematis ke dalam:

- a. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bab-bab.
- b. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam bagian-bagian, dan bab-bab, atau
- c. Pasal-pasal dikelompokkan ke dalam paragraf-paragraf, bagian-bagian, dan bab-bab.

Model penguraian substansi norma sangat spesifik, tidak sama dengan model penguraian substansi kalimat dalam penulisan karya ilmiah. Model penguraian norma adalah sebagai berikut:

- a. Kalimat judul diurai ke dalam ayat-ayat, ditandai dengan pemberian angka arab yang dikurung dua di depan kalimat ayat.
- b. Kalimat ayat diurai ke dalam kalimat rincian ayat, ditandai dengan pemberian angka arab atau huruf kecil tanpa tanda kurung di depan kalimat rincian kalimat ayat.

Hal penting yang perlu dipahami dalam teknik penyusunan rancangan peraturan perundangundangan antara lain model penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan, penguraian judul bab ke dalam pasal dan penguraian substansi norma dalam ayat di bawah pasal.

keadaan yang terdapat pada waktu peraturan daerah yang baru itu mulai berlaku

b.Ketentuan-ketentuan tentang melaksanakan peraturan daerah baru secara bertahap

c.Ketentuan-ketentuan tentang penyimpangan untuk sementara waktu dari peraturan daerah itu

d.Ketentuan-ketentuan mengenai aturan khusus bagi keadaan atau hubungan yang sudah ada pada saat mulai berlakukanya peraturan daerah tersebut

e.Ketentuan-ketentuan tentang upaya apa yang harus dilakukan untuk memasyarakatkan peraturan daerah yang baru

7.Penutup

Proses pertama dalam melakukan perancangan peraturan perundang-undangan adalah dengan mengenali bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Untuk mengenali sebuah peraturan, perlu diperhatikan beberapa hal:

- a. Peraturan yang merupakan perubahan.
- b. Peraturan yang merupakan penggantian.
- c. Peraturan yang merupakan peraturan baru.
- d. Peraturan yang merupakan peraturan ratifikasi atau penetapan Perpu (biasanya RUU).

Secara umum untuk mengenali sebuah peraturan, terlebih dahulu dikaji lebih dalam apakah peraturan tersebut memuat prinsip-prinsip utama suatu produk hukum jika nantinya disahkan menjadi undang-undang/Perda. Agar memenuhi fungsinya sebagai sumber pengenalan (*kenvorm*) maka untuk mengenalnya dapat dilihat materi muatan peraturan tersebut dengan meninjau kerangka strukturalnya. Kerangka struktural dapat dibagi atas 6 (enam) bagian besar:

- a. Penamaan/judul.
- b. Frase/klausul Permanen.
- c. Pembukaan.
- d. Batang Tubuh.
- e. Penutup.
- f. Lampiran/Penjelasan (bila ada).

a. Penamaan (Judul)

Penamaan suatu produk hukum seharusnya merupakan uraian singkat tentang isi dari peraturan tersebut. Penamaan tersebut didahului dengan menyebut jenis, nomor dan tahun pembentukan yang ditulis secara singkat yang mencerminkan isi produk hukum tersebut.

Bagian judul peraturan perundang-undangan berisi keterangan:

- a. Jenis peraturan.
- b. Teritorial/wilayah hukum/yurisdiksi (negara, daerah, desa dsb)
- c. Nomor peraturan.
- d. Tahun pembuatan.
- e. Nama peraturan.

Kalimat Judul yang baik apabila kalimat judul peraturan disusun menurut tata bahasa baku, singkat tapi mampu menggambarkan seluruh isi yang menjadi substansi peraturan itu. Judul ditulis dengan kapital tanpa diakhiri dengan tanda baca.

Contoh : Jenis Peraturan umum:

PERATURAN DAERAH PROVINSI JAWA BARAT
NOMOR 13 TAHUN 2003
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH
PROVINSI JAWA
BARAT NOMOR 1 TAHUN 2000
TENTANG
TATA CARA PEMBENTUKAN
DAN
TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

QANUN PROVINSI NANGGROE ACEH
DARUSSALAM
NOMOR 11 TAHUN 2002
TENTANG
PELAKSANAAN SYARIAT ISLAM
BIDANG AQIDAH, IBADAH DAN SYI'AR ILAM

Contoh: Jenis Peraturan Perubahan:

PERATURAN DAERAH
KOTA
YOGYAKARTA
NOMOR 9 TAHUN 2000
TENTANG
TERMINAL PENUMPANG

b. Frase/Klausul Permanen

Dewasa ini sering ditemukan improvisasi dalam praktek penyusunan peraturan perundang-undangan terutama pada bunyi frase landasan filosofi vertikal dan horisontal. Variasi terhadap bunyi frase ini dapat dibenarkan apabila didasarkan pada asas kelaziman dan/atau menyesuaikan dengan ketentuan normatif.

1. **DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**
2. **ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA
KUASA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Landasan filosofi vertikal dalam frase berbunyi “DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA” yang digunakan di dalam undang-undang dan Perda pada umumnya adalah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Landasan filosofi vertikal dalam frase “ATAS BERKAT RAHMAT ALLAH YANG MAHA KUASA” yang digunakan di dalam undang-undang dan Qanun mengenai daerah otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam merupakan isyarat dalam Pembukaan UUD 1945. Berkaitan dengan kedua hal diatas, khususnya mengenai Perda, UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak mengatur dasar hukum untuk Perda. Namun hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 144 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi “Dalam hal sahnya rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (4), rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, Perda ini dinyatakan sah, dengan mencantumkan tanggal sahnya”.

c. Pembukaan

Pembukaan (*aanhef*) terdiri atas konsideran atau dasar pemikiran, dasar hukum pembentukannya dan judul.

Bagian yang paling krusial dalam perancangan *draft* peraturan perundang-undangan adalah bagian konsideran Menimbang. Pada bagian ini, perancang atau *legal drafter* diharuskan untuk menuangkan tulisan yang mendiskripsikan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan

peraturan itu sendiri. Di dalamnya harus tergambar tiga landasan utama, yaitu landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Ketiganya juga harus dituangkan secara sistematis dalam kalimat singkat oleh karena ruang tempat penulisan pokok pikiran tersebut sangat sempit.

Secara prinsip konsideran Menimbang ini merupakan dasar penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang dibuat, dengan demikian latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan ada di dalam konsideran Menimbang. Oleh karenanya ketiga landasan diatas baik filosofis, sosiologis maupun yuridis harus benar-benar dapat digambarkan oleh kalimat yang termaktub dalam konsideran Menimbang. Mengingat ruang penulisan konsideran Menimbang sangat sempit maka perlu dihindari penulisan informasi yang sifatnya merupakan data sekunder seperti penulisan nomor dan tahun atau pasal dari peraturan perundang-undangan yang akan dirujuk, jika terjadi hal tersebut maka konsideran tersebut kurang tepat karena hal itu tidak sesuai dengan pokok pikiran seperti yang dikemukakan diatas namun merupakan pengulangan yang tidak perlu, namun demikian dimungkinkan juga untuk menggunakan konsideran dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan jika konsideran yang dibuat merupakan konsideran dari perubahan peraturan perundang-undangan.

Bentuk lain yang sering ditemui dalam implementasi teknik *legal drafting* adalah penulisan kalimat konsideran Menimbang dalam beberapa huruf yang berisi beberapa kalimat dan pada tiap huruf atau kalimat di dalamnya berisi pokok pikiran filosofis, sosiologis, dan yuridis sekaligus.

Jadi, dalam penuangan pokok pikiran dalam kalimat konsideran harus disusun secara sistematis dengan mendahulukan penulisan kalimat yang mengandung landasan filosofis kemudian disusul landasan-landasan lainnya dan yang terakhir kalimat yang mengandung landasan yuridis. Landasan sosiologis maupun landasan yuridis boleh ditulis berkali-kali dalam beberapa kalimat asalkan tidak mendahului kalimat yang merupakan landasan filosofis serta pada bagian akhir tetap merupakan landasan yuridis, terutama konsideran Menimbang yang terdiri banyak huruf.

Penguraian pokok pikiran dalam konsideran pertimbangan dapat dilakukan dalam 4 (empat) model yaitu:

1) Model satu kalimat:

Penulisan pokok pikiran dalam konsideran model ini, tuntas dalam satu kalimat baik narasi landasan filosofis dan landasan sosiologis maupun

landasan yuridisnya yang melatarbelakangi pembuatan peraturan yang bersangkutan.

2) Model dua kalimat:

Penulisan pokok pikiran dalam konsideran model ini, tuntas dalam dua kalimat sehingga narasi landasan filosofis dan landasan sosiologis dinyatakan dalam kalimat konsideran butir a, sedangkan narasi landasan yuridisnya dinyatakan dalam kalimat konsideran dalam butir b.

3) Model tiga kalimat:

Penulisan pokok pikiran dalam konsideran model ini, tuntas dalam tiga kalimat sehingga narasi landasan filosofis dinyatakan dalam kalimat konsideran butir a, landasan sosiologis dinyatakan dalam kalimat konsideran butir b, dan landasan yuridisnya dinyatakan dalam kalimat konsideran dalam butir c.

4) Model gabungan pokok pikiran pada butir-butir konsideran:

Dalam hal, konsideran terdiri dari beberapa butir pokok pikiran, sedangkan ada keinginan dari *legal drafter* untuk mendeskripsikan keseluruhan landasan sebagai pokok pikiran (filosofis, sosiologis, dan yuridis) dalam tiap-tiap butir konsideran maka semua landasan itu dapat ditulis berulang-ulang dalam setiap butir konsideran. Meskipun demikian, esensi yang digambarkan dalam setiap landasan perundang-undangannya berbeda-beda dan pada butir konsideran terakhir hanya bermuatan landasan yuridis sebagai penutup.

d. Batang Tubuh :

Batang tubuh memuat rumusan-rumusan yang merupakan materi muatan Raperda tersebut.

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum pada dasarnya dapat dianggap seperti preambul (pembukaan), dalam arti bahwa ketentuan umum membentuk ruang lingkup dan arah dari Perda baru. Bagian-bagian tertentu dapat menjelaskan visi, kebijakan, tujuan, dan ruang lingkup dari Perda baru, dan menguraikan apa yang diupayakan oleh Perda tersebut, bagaimana melakukannya, dan di wilayah mana aturan tersebut berlaku. Semua pertanyaan ini harus dijawab dalam ketentuan umum. Sebagai contoh, ruang lingkup rancangan Perda pengelolaan wilayah pesisir terpadu mencakup wilayah di mana?

Sejauh mana ke arah darat dan sejauh mana ke arah laut? Pembuat keputusan harus mempertimbangkan ruang lingkup mana yang akan dipilih dan ruang lingkup pilihannya tersebut harus diuji dengan seluruh pemangku kepentingan.

2. Ketentuan Substansi

Ketentuan substansi hendaknya diarahkan pada dua pengguna utama dari setiap rancangan Perda, yaitu:

- Masyarakat yang diatur.
- Instansi pengatur (pelaksana).

Banyak peraturan perundang-undangan didesain untuk masyarakat yang diatur, yaitu mereka yang harus mentaati peraturan perundang-undangan tersebut. Namun saat ini semakin banyak peraturan perundang-undangan didesain untuk “mengatur si pengatur,” dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan, bentuk-bentuk tindakan perilaku mencari rente (*rent seeking behavior*), serta pelaksanaan dan penegakan peraturan perundang-undangan yang lemah. Sesungguhnya, agar dapat berjalan secara efektif, sebuah peraturan perundang-undangan hendaknya mengatur kedua belah pihak dengan mempertimbangkan kondisi setempat. Ketentuan-ketentuan substansi termasuk diantara bagian yang paling sulit untuk menulisnya. Ketentuan-ketentuan ini harus bersifat preskriptif untuk memandu arah perilaku di masa depan. Namun demikian, karena peraturan perundang-undangan tidak dapat memperkirakan setiap kegiatan yang akan terjadi di masa depan, penulisannya dapat dilakukan dengan agak umum dan luas. Apabila perumusannya terlalu luas/umum, maka ketentuan-ketentuan ini tidak memberi panduan yang cukup. Penulisannya hendaknya dilakukan dengan menyeimbangkan antara sifat terperinci dan umum, tergantung pada kerangka hukum yang sedang dikembangkan-kannya. Undang-undang hendaknya lebih bersifat umum daripada peraturan pemerintah; peraturan daerah dapat lebih bersifat rinci daripada undang-undang. Hal ini merupakan alasan pentingnya menerapkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan tentang kepastian hukum, fleksibilitas administrasi, validitas ilmiah, visibilitas sosial ekonomi, dan kejelasan bahasa.

3. Ketentuan Sanksi

Ketentuan sanksi tergantung pada Perda yang dibuat, sesuai dengan UU No. 10 Tahun 2004. Apabila Perda bersifat mengatur (*regulatory*) dengan ketentuan dan larangan, maka peraturan

tersebut perlu memuat sanksi. Sanksi dapat berupa sanksi administratif dan sanksi sipil seperti denda, atau dapat pula berupa sanksi pidana. Dalam peraturan perundangan tersebut, ketentuan-ketentuan yang memiliki sanksi harus dinyatakan secara eksplisit, berikut jenis sanksinya. Ketentuan sanksi hendaknya didesain supaya konsisten dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Apabila denda sipil dan sanksi pidana tidak konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang ada, maka pembela dan penuntut dapat bekerjasama untuk mencari peraturan perundang-undangan dan sanksi lain untuk pelanggaran yang sama. Hal demikian akan memperlemah penegakan hukum.

4. Penutup

Penutup merupakan bagian akhir yang biasanya terdiri atas rumusan perintah pengundangan, pengesahan, pengundangan, dan penanda-tanganan. Ketentuan penutup harus benar-benar jelas dalam aplikasinya, berhubungan tentang bagaimana Perda baru terkait dengan struktur hukum yang ada. Ketentuan penutup sebaiknya digunakan hanya jika terpaksa. Pembuat Perda hendaknya mencurahkan upaya serius untuk menelaah kerangka hukum yang ada dan menentukan – sebelum pengesahan peraturan perundangundangan mana yang akan terpengaruh, langsung atau tidak langsung oleh Perda yang baru.

Apabila naskah akademik disusun secara baik, maka sebagian besar analisis ini semestinya sudah dilakukan dan termuat di dalamnya. Pembuat keputusan hendaknya menyatakan secara eksplisit dampak atau pengaruh Perda yang baru pada kerangka hukum dalam sejarah perundangan, misalnya tentang awal berlakunya Perda. Proses penyusunan ketentuan penutup seharusnya tidak dilakukan secara terpisah dari proses pembuatan Perda yang lebih luas. Proses penulisan ketentuan penutup secara khusus harus dilakukan seiring dengan proses konsultasi publik. Interaksi dengan publik adalah suatu upaya yang lentur, dan hendaknya diintegrasikan ke dalam proses penulisan. Proses konsultasi dan penulisan harus bersifat interaktif, saling mengisi, dan mempengaruhi.

5. Lampiran/Penjelasan

Merupakan penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal.

6. Penjelasan Umum:

Sebuah Perda dapat dilengkapi dengan penjelasan umum yang menguraikan secara memadai tentang dasar pemikiran mengenai alasan-alasan, ruang lingkup, sistematika penulisan, dan hal lain yang dianggap perlu dari Perda yang bersangkutan.

7. Penjelasan Pasal per Pasal

Selain penjelasan yang bersifat umum, untuk menambah kejelasan kandungan arti pasal dan ayat, maka perlu dibuat penjelasan pasal per pasal. Penjelasan pasal per pasal akan mengurangi kemungkinan terjadinya penafsiran yang salah dari pasal-pasal dan ayat-ayat dalam satu Perda

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

LANDASAN PENYUSUNAN DAN FORMAT PERUNDANG- UNDANGAN

A. Landasan Penyusunan Perundang-undangan

Mempersiapkan naskah akademik dapat merupakan salah satu langkah yang paling penting dalam proses legislasi, karena naskah akademik berperan sebagai “*quality control*” yang sangat menentukan kualitas suatu produk hukum. Naskah akademik memuat seluruh informasi yang diperlukan untuk mengetahui landasan pembuatan suatu peraturan daerah yang baru, termasuk tujuan dan isinya.

Naskah akademik merupakan landasan dan sekaligus arah penyusunan suatu perundang-undangan. Pembuat undang-undang/perda hendaknya mempertimbangkan besarnya upaya yang perlu dicurahkan dalam membuat sebuah naskah akademik. Sebagai contoh, naskah akademik untuk mendukung pembuatan undang-undang/perda yang hanya menangani satu permasalahan, misalnya pelarangan penggunaan bahan peledak dalam perikanan tangkap, tentunya tidak perlu sekompleks dan sekomprehensif undang-undang/perda yang menangani banyak permasalahan yang kompleks secara bersamaan, misalnya pemberlakuan suatu rezim pengelolaan perikanan yang baru. Pertanyaan-pertanyaan yang sama harus diajukan dalam setiap usulan pembuatan rancangan undang-undang/perda. Akan tetapi, kedalaman jawaban terhadap beberapa pertanyaan tersebut, lingkup analisis, dan sejauh mana konsultasi publik perlu dilakukan, tentunya bervariasi.

Terdapat beberapa alasan kuat mengapa penyusunan naskah akademik memerlukan banyak alokasi waktu dan daya upaya. Waktu dan upaya yang memadai memberikan kesempatan bagi pembuat Perundang-undangan untuk melakukan penelitian dan menganalisis masalah, melebihi apa yang diperlukan bagi suatu produk hukum baru. Hal yang demikian menghasilkan peningkatan kapasitas aparat maupun instansi yang nantinya menangani program yang akan dihasilkannya.

Dalam mempertimbangkan cara menyusun suatu naskah akademik yang baik, pembuat peraturan perundang-undangan hendaknya mempertimbangkan asas-asas, substansi dan proses penyusunan naskah akademik yang akan dibuat.

Asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik diwujudkan dengan perencanaan dengan adanya perencanaan Pembentukan peraturan perundang-undang didahului dengan:

- Penyusunan Naskah Akademik
- Implimentasi partisipasi secara optimal pada fase penyiapan dan pembahasan
- Antispasi mengenai kemungkinan pengujian undang-undang terhadap UUD, melalui penyesuaian materi muatan yang diatur dengan undang-undang

Peraturan perundang-ndangan yang akan dibentuk benar-benar memperhatikan Landasan Pembentukannya. Dimaksudkan untuk menilai kesesuaian keinginan masyarakat dengan keinginan pembuatnya. Oleh karena itu landasan berpijak perundang-undangan antara lain:

1. Landasan filosofis
2. Landasan sosiologis
3. Landasan yuridis
4. Landasan perencanaan
5. Landasan Politis
6. Landasan Ekonomi; dan lain

Ad. 1. Unsur-Unsur yang Melekat pada Makna Filosofis adalah:

- a. Filosofis berasal kata filsafat yang berarti ilmu kebijaksanaan
- b. Filosofis berarti sifat-sifat yang mengarah kepada kebijaksanaan

- c. Filosofis adalah pandangan hidup suatu bangsa yaitu nilai-nilai moral dan etika yang berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.
- d. Landasan filosofis dari perundang-undangan adalah daya tangkap pembentukan hukum atau perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat maupun dalam doktrin filsafat resmi dari negara, seperti doktrin resmi dalam filsafat Pancasila

Landasan Filosofis (*filosofische grondslag*) Pembentukan Perundang-undangan merupakan rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) jika dikaji secara filosofis dan sesuai dengan cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita keadilan (*idee der gerechtigheid*), dan cita kesusilaan (*idee der zedelijkheid*). Dalam pembentukan hukum di Indonesia yang berlandaskan pandangan filosofis Pancasila, tidak terlepas muatan :

- Nilai-nilai religius – sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
- Nilai-nilai Hak Asasi Manusia dan penghormatan terhadap harkat dan martabat kemanusiaan – sila ke 2
- Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kestauan hukum nasional – sila ke 3
- Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat – sila ke 4
- Nilai-nilai keadilan baik individual maupun sosial – sila ke 5

Landasan filosofis ini dituangkan dalam konsideran “menimbang”

Ad. 2. Landasan Sosiologis

Dikatakan mempunyai landasan sosiologis bila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar perundang-undangan yang telah dihasilkan efektif berlaku dimasyarakat. Gejala sosial di tengah masyarakat dijadikan pertimbangan utama dalam pembentukan perundang-undangan. Landasan sosiologis pada dasarnya adanya keberlakuan hukum di tengah masyarakat, didasarkan kepada 2 teori, yaitu:

- Teori kekuasaan (*machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa.
- Teori Pengakuan (*anerkennungstheorie*), KH berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku
- Landasan ini juga dituangkan dalam dasar “menimbang”

Ad. 3. Landasan Yuridis (*Rechtsgrond*)

Landasan yuridis ini berkaitan erat dengan hal-hal sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan mempunyai landasan hukum atau dasar hukum (*legalitas*) bila terdapat dasar hukum yang lebih tinggi derajatnya.
- b. Adanya pertanggungjawaban kongkrit ketika nilai hukum tersebut dilanggar.
- c. Dituangkan dalam dasar mengingat
- d. Persyaratan yuridis yang harus dipenuhi:
 - Dibuat oleh lembaga yang berwenang;
 - Adanya kesesuaian antara jenis dan materinya yang diatur.
 - Memiliki prosedur yang jelas
 - Tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi

Ad. 4. Landasan Teknik Perencanaan

- a. Landasan ini berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut dengan kejelasan rumusan, konsistensi dalam menggunakan peristilahan atau sistematika dan penggunaan yang jelas.
- b. Landasan ini ditujukan kepada person dan lembaga pembentuknya.

Ad. 5. Landasan Politis

- a. Terikat kebijakan nasional maupun keausaan negara
- b. Pembentukan perundang-undangan dilandasi pengakuan politis atas dasar prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi pemerintahan
- c. Konsideran menimbang (*grondslag*) dikenal juga dengan istilah konsiderans *factual*, yang berisikan pertimbangan-pertimbangan dan filosofis dan sosiologis
- d. Konsideran mengingat (*rechtgrond*) dikenal juga dengan istilah konsiderans yuridis, berisikan dasar-dasar hukum tertinggi dan sederajat yang dipergunakan untuk pijakan legalitas.

Secara umum peraturan perundang-undangan dibuat dengan mengikuti tahapan-tahapan yang didasarkan pada UU. No. 12 Tahun 2011 yang di dalamnya menegaskan mengenai tata cara penyusunan, perancangan, teori dan format naskah akademik.

Tahapan Penyusunan Undang-undang//Peraturan Daerah sebagai berikut:

1. Tahap Konseptual
2. Tahap Konsultasi Publik
3. Tahap Politik
4. Tahap Sosialisasi

Tugas Perancang meliputi hal-hal yang berkaitan dengan:

1. Menerjemahkan suatu kebijakan ke dalam peraturan secara spesifik & terinci tentang perilaku yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah.
2. Merancang peraturan dalam format yang spesifik, mudah dipahami, dapat diterapkan & tidak terdapat pengertian ganda/kabur

Selanjutnya penerapan teori legal drafting, sebagai konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan.

Kerangka Naskah Akademik perundang-undangan selalu memperhatikan metode baik penulisan, susunan dan materinya. Dengan demikian susunan dapat diikuti seperti berikut:

1. Latar Belakang Naskah Akademik

- a. Naskah Akademik merupakan bagian tak terpisahkan dari penyusunan peraturan perundang-undangan
- b. Naskah Akademik memuat gagasan pengaturan serta materi substansial Ranper-uu bidang tertentu
- c. Naskah Akademik merupakan bahan pertimbangan dalam pengajuan penyusunan Rancangan perundang-undangan

2. Muatan Naskah Akademik

- a. Urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan serta arah pengaturan

3. Dasar Hukum

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2004 tentang Tata Cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pengganti Undang-Undang, Rancangan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden

Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional No. G-159. PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan.

4. Bentuk dan Format Naskah Akademik

Naskah akademik berupa uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (ilmu hukum) sesuai dengan politik hukum yang digariskan

Unsur-unsur yang harus Diperhatikan dan ada dalam Naskah Akademik :

- Hasil inventarisasi hukum positif
- Hasil inventarisasi persoalan hukum aktual
- Materi hukum yang akan disusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan/perda
- Konsepsi landasan, alas hukum, & prinsip yang akan digunakan
- Pemikiran tentang norma yang dituangkan ke dalam pasal-pasal
- Gagasan naskah awal Rancangan Undang-undang/Ranperda (RUU/Ranperda) yang disusun secara sistematis: Bab, paragraf, pasal, ayat

a. Format Naskah Akademik

Naskah Akademik terdiri atas 2 bagian:

1. Bagian pertama, berisi tentang laporan hasil pengkajian dan penelitian tentang RUU/Ranperda yang akan disusun; dan
2. Bagian kedua, berisi tentang konsep awal RUU/Ranperda yang terdiri atas pasal-pasal yang diusulkan

b. Format Bagian Pertama

BAB I Pendahuluan

1. Latar Belakang
2. Tujuan dan kegunaan yang ingin dicapai

3. Metode Pendekatan
 - Pendekatan Filosofis
 - Pendekatan Yuridis
 - Pendekatan Sosiologis
 - Pendekatan Ekonomis
 - Pendekatan Politis
4. Pengorganisasian penyusun

BAB II Ruang Lingkup Naskah Akademik

1. Ketentuan umum
2. Identifikasi permasalahan
3. Kebijakan untuk mengatasi masalah Memuat konsepsi, pendekatan dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran solusi yang disarankan sedapat mungkin dengan mengemukakan alternatif..

BAB III Kesimpulan Dan Saran

1. Kesimpulan berisi :
 - a. Rangkuman pokok isi naskah akademik;
 - b. Luas lingkup materi yang diatur, dan kaitannya secara sistematis dengan lain-lain peraturan perundang-undang;
 - c. Bentuk pengaturan yang dikaitkan dengan materi muatan
2. Saran-saran mengenai :
 - a. Apakah semua materi naskah akademik sebaiknya diatur dalam satu bentuk peraturan atau ada sebagian yang sebaiknya dituangkan dalam peraturan pelaksana atau peraturan lainnya
 - b. Usulan mengenai penetapan skala prioritas penyusunan naskah akademik peraturan perundang-undangan da saat paling lambat peraturan harus selesai diproses, beserta alasannya

BAB IV Lampiran

1. Daftar Kepustakaan;
2. Inventarisasi Peraturan yang relevan dan masih berlaku;
3. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM);
4. Laporan hasil penelitian di lapangan (kalau ada);

5. Berita acara proses penyusunan naskah akademik;
6. Saran-saran dan makalah-makalah tertulis dari anggota penyusun naskah akademik; dan
7. Berita acara rapat-rapat

c. Format Bagian Kedua

1. Konsiderans
2. Dasar hukum
3. Ketentuan umum
4. Materi/substansi (asas, norma)
5. Ketentuan penegakan hukum (sanksi administrasi & pidana)
6. Ketentuan peralihan
7. Penutup

B. Kerangka Perundang-Undangan

Kerangka peraturan perundangan-undangan disusun secara sistematis dengan memperhatikan urutan berikut:

1. **Judul**
2. **Pembukaan**
 - a. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - c. Konsiderans
 - d. Dasar Hukum
 - e. Diktum
3. **Batang Tubuh**
 - a. Ketentuan Umum
 - b. Materi Pokok yang Diatur
 - c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - d. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - e. Ketentuan Penutup

4. Penutup
5. Penjelasan (jika diperlukan)
6. Lampiran (jika diperlukan)

Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai:

- a. Jenis, Nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan;
- b. Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan;
- c. Judul ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh 1:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2002
TENTANG
TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG**

Judul perubahan Undang-undang (UU)

Jika Judul Peraturan Perundang-undangan merupakan Peraturan Perundang-undangan **perubahan**, maka dalam penulisan judul ditambahkan frase **Perubahan Atas** didepan nama Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Contoh 2 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 25 TAHUN 2003
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG -UNDANG NOMOR 15
TAHUN 2002 TENTANG TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG**

Judul Undang-undang (UU) Perubahan lebih dari 1 kali

Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, diantara kata **perubahan** dan kata **atas** disisipkan keterangan yang menunjukkan **berapa kali** perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

Contoh 3 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 28 TAHUN 2007
TENTANG
PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 1983 TENTANG
KETENTUAN UMUM DAN TATA CARA PERPAJAKAN**

Judul Perubahan Undang-undang (UU) Dengan Nama Singkat

Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, maka Peraturan Perundang-undangan erubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Contoh 4 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ...TAHUN ...
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG PAJAK PERTAMBAHAN NILAI 1984**

Judul Undang-Undang Pencabutan

Pada judul Peraturan Perundang-undangan pencabutan **disisipkan** kata pencabutan di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang **dicabut**.

Contoh 5 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 10 TAHUN 1985
TENTANG
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 4 TAHUN 1970
TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH PERDAGANGAN BEBAS DAN PELABUHAN BEBAS
SABANG**

Judul UU Pengesahan Perjanjian Internasional

Jika Peraturan Perundang-undangan itu merupakan pengesahan perjanjian internasional, maka pada judul Peraturan Perundang- undangan pengesahan perjanjian atau persetujuan intemasional ditambahkan kata pengesahan di depan nama perjanjian atau persetujuan intemasional yang akan disahkan.

Jika dalam perjanjian atau persetujuan intenasional Bahasa Indonesia digunakan sebagai teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam Bahasa Indonesia, yang diikuti oleh teks resmi bahasa asing yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh 6 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 1 TAHUN 1999
TENTANG
PENGESEHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK
INDONESIA DAN AUSTRALIA MENGENAI BANTUAN TIMBAL BALIK DALAM MASALAH
PIDANA
(TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND AUSTRALIA ON MUTUAL LEGAL
ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS)**

judul Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Pada judul Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang ditetapkan menjadi Undang-Undang, ditambahkan kata **penetapan** di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frase **menjadi Undang-Undang**.

Contoh 7 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2003
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002 TENTANG
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI
UNDANG-UNDANG**

Jika dalam perjanjian atau persetujuan intenasional, Bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, maka nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam Bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti dengan terjemahannya dalam Bahasa Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh 8 :

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 7 TAHUN 1997
TENTANG
PENGESAHAN *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST
ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS AND PSYCHOTROPIC
SUBSTANCES, 1998*
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA TENTANG
PEMBERANTASAN PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN PSIKOTROPIKA, 1998)**

Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Frasa *Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa*;
2. jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
3. Konsiderans;
4. Dasar Hukum; dan
5. Diktum.

Ad.1. Frase *Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa*

Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan

frase DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA yang **ditulis seluruhnya dengan huruf kapital** yang diletakkan di tengah margin.

Contoh :

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

Ad.2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

- a. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan adalah Pejabat yang berwenangan untuk membuat suatu Peraturan Perundang-undangan.
- b. Pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, seperti Presiden, Gubernur, Bupati/ Walikota.
- c. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan **huruf kapital** yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

Contoh :

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
GUBERNUR PROPINSI SULAWESI SELATAN,
WALIKOTA MAKASSAR,
BUPATI JENEPONTO,**

Ad.3. Konsiderans;

- a. **Konsideran** adalah uraian yang memuat pokok-pokok pikiran mengapa Peraturan Perundangan-Undangan itu dibuat, oleh karena itu dalam Konsideran suatu Peraturan Perundang-undangan harus memuat landasan filosofis, yuridis, dan sosiologis.
- b. Dalam konsiderans selalu diawali dengan kata **Menimbang**
- c. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata **bahwa** dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh 1 :

Menimbang: bahwa

Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut :

Contoh 2 :

Menimbang : a. bahwa
b. bahwa
c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu membentuk Undang-Undang tentang
.....;

Konsiderans Peraturan Pemerintah pada dasarnya cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembuatan Peraturan Pemerintah tersebut.

Contoh 3 :

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Korban dan Saksi dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat;

Ad.4. Dasar Hukum (Landasan Yuridis)

- a. Dasar hukum memuat dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan Peraturan Perundang-undangan tersebut;
- b. Dasar hukum diawali dengan kata **Mengingat** :

Contoh :

Mengingat: 1.

- c. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi;
- d. Peraturan Perundang-undangan yang akan dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk atau Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan sebagai dasar hukum;

- e. Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan **tata urutan Peraturan Perundang-undangan** dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengUndangan atau penetapannya;
- f. Dasar hukum yang diambil dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang berkaitan **Frase Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf **u** ditulis dengan **huruf kapital**;

Contoh :

Mengingat:	Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
-------------------	--

Dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 **tidak** perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan nama **judul** Peraturan Perundang-undangan;

Dalam konsiderans Penulisan undang-undang, kedua huruf **u** ditulis dengan huruf kapital;

Contoh :

Undang-Undang Nomor

Dasar hukum dengan mengambil Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden perlu dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh :

Mengingat:	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4316
-------------------	--

Dasar hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan jaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dan kemudian judul asli Bahasa Belanda dan dilengkapi dengan tahun dan Nomor Staatsblad yang dicetak miring di antara tanda baca kurung.

Contoh :

Mengingat: | 1. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*,
| *Staatsblad 1847: 23*);
| 2.;

Jika dasar hukum memuat lebih dari satu Peraturan Perundangundangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh :

Mengingat : 1.;
2.;
3.;

- Kata Memutuskan;
- Kata Menetapkan;
- Nama Peraturan Perundang-undangan.

Kata Memutuskan

- Kata **Memutuskan** ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

Contoh :

MEMUTUSKAN :

- Pada Undang-Undang atau Peraturan Daerah, sebelum kata **Memutuskan** dicantumkan frase **Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**
- yang diletakkan di tengah margin.

Contoh:

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:**

Kata Menetapkan

- Kata **Menetapkan** dicantumkan sesudah kata **Memutuskan** yang disejajarkan ke bawah dengan kata **Menimbang** dan **Mengingat**. Huruf awal kata **Menetapkan** ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.

- **Nama yang tercantum dalam judul.** Peraturan Perundangundangan dicantumkan lagi setelah kata **Menetapkan** dan didahului dengan pencantuman jenis Peraturan Perundangundangan tanpa frase **Republik Indonesia**, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh :

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA
 PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH.**

Pembukaan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan peraturan pejabat yang setingkat, termasuk peraturan desa/nagari secara mutatis mutandis berpedoman pada pembukaan Undang-Undang.

3. Batang Tubuh

- Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua substansi Peraturan Perundang-undangan yang **dirumuskan dalam pasal-pasal**.
- Pada umumnya substansi dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:
 - a. Ketentuan Umum;
 - b. Materi Pokok yang diatur;
 - c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan);
 - d. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan);
 - e. Ketentuan Penutup.
- a. **Ketentuan Umum;**
 - Ketentuan umum diletakkan dalam bab kesatu. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal (-pasal) awal.
 - Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.
 - Ketentuan umum berisi:
 - Batasan pengertian atau defmisi;
 - Singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;

- Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal (-pasal) berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.
- Frase pembuka dalam ketentuan umum undang-undang berbunyi :
Dalam Undang-Undang ini yang dimaksudkan dengan: Atau Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:
- Jika ketentuan umum memuat **batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu**, maka masing-masing uraiannya diberi Nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik
- Kata atau istilah yang dimuat dalam **ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal -pasal selanjutnya.**
- Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, dianjurkan agar kata atau istilah itu diberi definisi
- Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut
- Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda
- Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:
 - Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
 - Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
 - pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

b. Materi Pokok Yang Diatur

- Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal pasal ketentuan umum.
 - Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.
 - Pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi (misalnya pembagian dalam KUHP):
 - Kejahatan terhadap keamanan negara;
 - Kejahatan terhadap martabat Presiden;
 - Kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
 - Kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
 - Kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya
 - Pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- Pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda

c. Ketentuan Pidana

- Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan **penjatuhan pidana** atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau perintah
- Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam **Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut Peraturan Perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).
- Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku
- Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur

atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.

- Jika di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab per bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal (-pasal) yang berisi ketentuan peralihan.
- Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal penutup.
- Ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah
- umusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal (-pasal) yang memuat norma tersebut.
- Dengan demikian, perlu dihindari:
 - Pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundangundangan lain.
 - Pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
 - Penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal (-pasal) sebelumnya
- Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frase **setiap orang**.
- Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya,
 - orang asing,
 - pegawai negeri,
 - saksi.
- Sehubungan adanya pembedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah perbuatan yang diancam dengan pidana itu dikualifikasikan sebagai pelanggaran atau kejahatan.
- Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

Contoh:

Sifat kumulatif :

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Sifat alternatif :

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau denda paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

Sifat kumulatif alternatif :

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

- Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau oleh korporasi Pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:
 - Badan hukum, perseroan, perkumpulan, atau yayasan;
 - Mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana; atau
 - Kedua-duanya.

d. Ketentuan Peralihan

- Ketentuan peralihan memuat penyesuaian terhadap Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada pada saat Peraturan Perundang-undangan baru mulai berlaku, agar Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.
- Ketentuan peralihan dimuat dalam bab ketentuan peralihan dan ditempatkan di antara bab ketentuan pidana dan bab Ketentuan Penutup.

- Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal yang memuat ketentuan peralihan ditempatkan sebelum pasal yang memuat ketentuan penutup
- Pada saat suatu Peraturan Perundang-undangan **dinyatakan mulai berlaku** segala **hubungan hukum** yang ada atau **tindakan hukum** yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah Peraturan Perundang-undangan yang baru itu dinyatakan mulai berlaku, **tunduk pada ketentuan Peraturan Perundang- Undangan baru**
- Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, **dapat dimuat** pengaturan yang memuat penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum
- Penyimpangan sementara itu berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan atau hubungan hukum tertentu
- Jika suatu Peraturan Perundang-undangan diberlakukan surut, Peraturan Perundang-undangan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai, status dari tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangannya.

Contoh:

Selisih tunjangan perbaikan yang timbul akibat Peraturan Pemerintah ini dibayarkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak saat tanggal pengUndangan Peraturan Pemerintah ini.

- Mengingat berlakunya asas-asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut hendaknya tidak diberlakusurutkan bagi ketentuan yang menyangkut pidana atau pembeda
- Penentuan daya laku surut sebaiknya tidak diadakan bagi Peraturan Perundang- Undangan yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat.
- Jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum dan hubungan hukum mana yang dimaksud, serta jangka waktu tertentu

Contoh :

- Izin ekspor rotan setengah jadi yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah..... Tahun..... masih tetap berlaku untuk jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal pengUndangan Peraturan Pemerintah ini.
- Hindari rumusan dalam ketentuan peralihan yang isinya memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain.
- Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengerlian baru di dalam ketentuan umum Peraturan Perundangundangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundangundangan perubahan.

e. Ketentuan Penutup

- Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir.
- Jika tidak diadakan pengelompokan bab, ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal (-pasal) terakhir.
- Pada umumnya ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai:
 - Penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
 - Nama singkat;
 - Status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
 - Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

Hal Yang Perlu Diperhatikan Pada Ketentuan Penutup

- Ketentuan penutup dapat memuat peraturan pelaksanaan yang bersifat:
 - Menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan, izin, mengangkat pegawai, dan lain-lain;
 - Mengatur (legislatif), misalnya, memberikan kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan
- Bagi nama Peraturan Perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat (judul kutipan) dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - Nomor dan tahun pengeluan peraturan yang bersangkutan tidak dicantumkan;

- Nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian.
- Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.

Contoh nama singkat yang kurang tepat :

(Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan)
Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Karantina Hewan.

- Hindari memberikan nama singkat bagi nama Peraturan Perundangundangan yang sebenarnya sudah singkat.
- **Contoh** nama singkat yang kurang tepat: (Undang-Undang tentang Bank Sentral) Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

- Hindari penggunaan sinonim sebagai nama singkat.

Contoh nama singkat yang kurang tepat: (Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara) Undang-Undang ini dapat disebut dengan Undang-Undang tentang Peradilan Administrasi Negara.

- Jika materi dalam Peraturan Perundang-undangan baru menyebabkan perlunya penggantian seluruh atau sebagian materi dalam Peraturan Perundang-undangan lama, di dalam Peraturan Perundang-undangan baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian Peraturan Perundang-undangan lama.
- Rumusan pencabutan diawali dengan frase Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku,
- kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri.
- Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan hendaknya tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan mana yang dicabut.
- Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frase dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh :

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-undang Nomor... Tahun...tentang...(Lembaran Negara Republik Indonesia. Tahun... Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dicabut lebih dari 1 (satu), dapat dipertimbangkan cara penulisan dengan rincian dalam bentuk tabulasi,

Contoh : Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

UU no....

UU No....

dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- Pencabutan Peraturan Perundang-undangan harus disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan, peraturan lebih rendah, atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Contoh: Pasal 102 UU No. 9 Tahun 1976

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1976 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3086) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

- Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frase **ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.**
- Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan pada saat diundangkan, hal ini hendaknya dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan **dengan:**
 - Menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku
 - Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau oleh Peraturan Perundangundangan lain yang lebih rendah

- Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frase **setelah ... (tenggang waktu) sejak ...**
- Hindari frase **...mulai berlaku efektif pada tanggal ...atau yang sejenisnya**, karena frase ini menimbulkan ketidakpastian mengenai saat resmi berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan : saat Pengundangan atau saat berlaku efektif.
- Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku Peraturan Perundangundangan hendaknya dinyatakan secara tegas dengan:
- Menetapkan bagian-bagian mana dalam Peraturan Perundangundangan itu yang berbeda saat mulai berlakunya;
- Menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda bagi wilayah negara tertentu
- Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
- Pencabut Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi Peraturan Perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.

4. Penutup

- Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan dan memuat:
 - Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah;
 - Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundangundangan;
 - Pengundangan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - Akhir bagian penutup

- Rumusan perintah pengundangan dan penempatan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:
 - Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ... ini Dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia
- Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundangundangan dalam Berita Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:

Contoh :

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan), ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia

- Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundangundangan memuat:
 - tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
 - Nama jabatan;
 - Tanda tangan pejabat; dan
 - Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.
- Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.
- Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh untuk pengesahan :

Disahkan di Jakarta

pada tanggal

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Contoh untuk penetapan :

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan**

NAMA

- Pengundangan Peraturan Perundang-undangan memuat:
 - Tempat dan tanggal Pengundangan
 - Nama jabatan yang berwenang mengundangan;
 - Tanda tangan; dan
 - Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.
- Tempat tanggal Pengundangan Peraturan Perundang-undangan diletakkan di sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan).
- Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma

Contoh

Diundangkan di ...

Pada tanggal ...

Menteri (yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan)

Tanda Tangan

NAMA

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

PENGESAHAN PENGUNDANGAN DAN PENYEBARLUASAN

A. Pengesahan

Makna persetujuan bersama ditemukan di dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.” Seperti telah dikemukakan sebelumnya, bahwa dalam pembentukan Undang-Undang, DPR tidak bisa jalan sendiri tanpa ada persetujuan dari Presiden. Kedua-duanya, baik DPR maupun Presiden harus setuju, tidak bisa DPR setuju tetapi Presiden tidak setuju. Keduanya harus berjalan seiring untuk setuju bersama. Jadi, meskipun kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan DPR, tetapi tanpa ada persetujuan dari pemerintah, maka suatu rancangan undang-undang tidak akan menjadi undang-undang.

Frasa “persetujuan bersama” dalam pasal ini tidak selalu bermakna untuk “setuju”, tetapi bisa juga dimaknakan untuk “tidak setuju”. Ketidaksetujuan bisa saja terjadi manakala antara DPR dan Pemerintah tidak sepakat mengenai substansi yang diatur dalam rancangan undang-undang. Makna “tidak setuju” secara tersirat terdapat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan: “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.”

Memang dalam Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak dirumuskan secara tegas bahwa apabila tidak mendapat persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang tersebut ditolak menjadi undang-undang. Namun, kalimat “rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu” sama artinya bahwa rancangan undang-undang tersebut ditolak menjadi undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk masa persidangan itu. Syarat “persetujuan bersama” ini berlaku, baik terhadap rancangan undang-undang yang datang dari DPR maupun rancangan undang-undang yang datang dari pemerintah.

Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan: “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.” Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 72 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang tersebut menentukan bahwa: “Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.” Penyampaian rancangan undang-undang tersebut disertai surat pengantar pimpinan DPR. Secara formal, rancangan undang-undang menjadi Undang-Undang setelah disahkan oleh Presiden. Kemudian, ayat (2)-nya menentukan bahwa: Penyampaian rancangan undang-undang tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Tenggang waktu 7 (tujuh) hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang, misalnya teknis penulisan rancangan undang-undang ke lembaran resmi Presiden, penandatanganan, pengesahan, dan pengundangan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pertanyaannya adalah bagaimana apabila Dewan Perwakilan Rakyat “nekad” menyampaikan rancangan undang-undang yang disetujui secara aklamasi oleh fraksi-fraksi di DPR tetapi tidak disetujui oleh Presiden tersebut kepada Presiden untuk disahkan berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut adalah bahwa apabila suatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan bersama, maka Presiden secara hukum tidak perlu mengesahkan rancangan undang-undang tersebut. Dalam hal ini Presiden tidak termasuk kategori melanggar konstitusi apabila tidak mengesahkan rancangan undang-

undang selama tidak terjadi “persetujuan bersama” atas rancangan undang-undang tersebut. Oleh karena itu, Presiden tidak ada kewajiban hukum untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang tidak mendapat “persetujuan bersama”. “Persetujuan bersama” di sini adalah bahwa antara DPR dan Presiden (menteri yang mewakili) harus sama-sama setuju terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas di DPR. Baik DPR maupun Presiden (menteri yang mewakili) keduanya harus setuju, tidak bisa yang setuju hanya salah satu saja, DPR saja atau Pemerintah saja. Dengan demikian, “persetujuan bersama” di sini mutlak sifatnya dan tidak bisa ditawar-tawar lagi.

Pengesahan¹⁰⁹, Pengundangan dan Penyebarluasan diatur dalam Pasal 72 s/d Pasal 74 UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberi dua kemungkinan tentang pengesahan, yaitu :

1. pengesahan dengan pembubuhan tanda tangan oleh Presiden terhadap rancangan undang-undang yang disampaikan oleh DPR; atau
2. pengesahan tanpa pembubuhan tanda tangan oleh Presiden, jika telah melewati waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan undang-undang disetujui bersama.

Untuk kasus kedua tanda pengesahan berbunyi: “Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Undang – undang Pembentukan Peraturan-undangan tidak menjelaskan tentang langkah-langkah yang seyogyanya dilakukan Presiden dalam hal dia tidak setuju atau menolak sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama. Sebagai perbandingan dalam mekanis perundang-undangan menurut Konstitusi RIS (Pasal 138) dan UUDS, walaupun dalam sistem pemerintahan yang berbeda, Presiden berkewajiban memberitahukan kepada DPR jika dia merasa masih ada keberatan terhadap rancangan undang-undang yang disampaikan oleh DPR.

B. Pengundangan (*Bekendmaking*)

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

¹⁰⁹Lihat UU. No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 72 sampai dengan 74

Istilah pengundangan atau *afkondiging* atau *promulgation* dapat berarti juga *Publicate* atau *Publication*. Yang dimaksud pengundangan di sini adalah pemberitahuan secara formal suatu peraturan negara dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Landasan perlunya suatu pengundangan adalah *een ieder wordt geacht de wet te kennen* (setiap orang dianggap mengetahui undang-undang) atau *ignorantia iuris neminem excusat/ignorance of the law excuses no man* (ketidaktahuan seseorang terhadap undang-undang tidak memaafkannya).

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Berita Negara Republik Indonesia;
- c. Lembaran Daerah; atau
- d. Berita Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah;
3. Peraturan Presiden mengenai:
 - a. pengesahan perjanjian antara Negara RI dan negara lain atau badan internasional; dan
 - b. pernyataan keadaan bahaya.
4. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Sedangkan Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia. Letak pasal yang mengatur pengundangan ini biasanya terletak dalam ketentuan penutup.

Adapun pengundangan peraturan daerah atau sebutan lainnya dan pengumuman peraturan kepala daerah serta peraturan bersama kepala daerah dilakukan oleh sekretaris daerah (sekda) dan dapat didelegasikan kepada kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum. Seluruh penjelasan

dikemukakan di atas, maka ditarik kesimpulan bahwa untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib (*good Governance*) antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya supaya tidak kehilangan arah atau tujuan (*loss purpose*) sebagai negara hukum (*rechtstaat*). Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya.

Agar tidak terjadi kesalahan, berdasarkan UU. No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, adalah: Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; dan Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 85 Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

C. Penyebarluasan¹¹⁰ (*afkondiging*)

1. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang

Oleh siapa dan kapan penyebaran ini dilaksanakan? Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang. Penyebarluasan dimaksudkan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penyebarluasan Undang-Undang dapat dilakukan oleh DPD

Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan secara resmi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

¹¹⁰Ibid. Pasal 88 sampai dengan 94.

2. Penyebarluasan Program Legislasi Daerah (Prolegda), Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Untuk penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Seperti halnya Prolegnas, UU, Perpu, PP dan Perpres, penyebarluasan ini dimaksudkan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Sedangkan penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

3. Penyebarluasan Naskah¹¹¹

Tentang Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

¹¹¹Ibid. Pasal 95

[Halaman ini sengaja dikosongkan]

DAFTAR PUSTAKA

Ahmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Tarsito, Bandung, 1984.

Asian Development Bank, "*Draft Country Governance Assessment Report*", Indonesia-Jakarta 2002

Axelrod, R M, *The Evolution of Cooperation Basic Books*, New York, NY 1984.

Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law dictionary*, ST.Paul, Minn, West Group, 1999.

-----, *Teori perundang-undangan Indonesia*, Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap F.H. Univ. Indonesia, 1992.

Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dengan Daerah Berdasarkan asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, (Disertasi Doktor Hukum Tata Negara Unpad), 1990.

-----, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 199.

-----, *Peranan Peraturan Perundangan-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hal. 13.

-----, *Dasar-dasar Konstitusional Perundang-undangan*, Makalah disampaikan di FH-Universitas Andalas, Padang, tanggal 11-18 Oktober 1993.

-----, *Pemerintahan Daerah Bagian I, Bahan Penataran administrative and organization Planning*, (Kerjasama Indonesia – Belanda) Universitas Gajah Mada, 1989.

-----, *Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang*, Varia Peradilan, No. 295, Juni, 2010.

-----, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung, Pusat Penerbitan Universitas-LPPM-Universitas Islam Bandung, 1995.

-----, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Bintang R. Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar Indonesia*, Bandung, Utomo, 2006.

B. Hestu Cipto Handoyo.. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta. 2008.

Catherine Elliot And Catherine Vernon, *French Legal System*, Harlow England, Pearson Education Limited, 2000.

Clarence Morris (ed.) *The Great Legal hilosophers*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1971.

Daniel s. Lev, *The Transition to Guided Demokracy*, Indonesia Politics 1957-1959, Itacha, New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1966.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dengan Balai Pustaka, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta.

Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah; Dan Beberapa Usaha Penyempurnaannya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985.

E. Utrecht, (et, al.), *Pengantar Dalm Hukum Indonesia*, Cet, 10 SH, Jakarta, 1983.

Edgar Bidenheimer, *Jurisprudence*, Harvard Univ. Press, Massachusetts, 1970.

F.A.M. Stroink- J.G. Steenbeek, *Inleiding in het Staats- en administratief recht*, Samson H.D. Tjeen Willink, Alphen aan den Rijn, 1985.

Gunawan Undang (editor), *80 Tahun Prof. Dr. H. Ateng Syafruddin, SH: Mengarungi Dua Samudera; Setengah Abad Pemikiran Seorang Pamong Praja & Ilmuan Hukum Tata Pemerintahan*, Sayagatama, Bandung, 2006.

Hans Kelsen, *General Theory of law and State*, Russel & Russek, New York, 1973.

Hillarius Abut, *Perpajakan 2005-2006*, Diadit Media, Jakarta, 2005.

H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press dan Tata Nusa, Jakarta, 2008.

Hendra Nurtjahjo (Editor), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2004.

I Gde Pantja Astawa, *Hak Angket Dalam System Ketatanegaraan Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (The Riht Of Inquiry In The Indonesia Constitutional System Under The 1945 Contitution)*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000.

Irawan Soejito, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta, Bina Aksara, 1983.

I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage: Vuga 1984.

JG Bouwer dan schilder, *A Survey of Duch Administrative Law*, Ars Aequilibr Nijmegen, 1998.

Jimly Asshiddiqie, *konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, mahkamah konstitusi RI dan pusat studi HTN FH-UI, Jakarta, 2004.

John M. Echolds dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1987.

Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Rineka Cipta, Cet. VIII., Jakarta, 1990.

Kuntana Magnar, *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Otonom Dan Wilayah Administrative*, Armico, Bandung, 1984.

Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Kanisius. Yogyakarta, 2007.

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.

Moh. Mahfud MD., *Hukum Tak Kunjung Tegak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.

M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1984.

Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah; Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.

N.E. Algra, et.al, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrea Belanda – Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1983.

Padmo Wahyono, *Ssitem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Pidato Ilmiah Peringatan Dies Natalis UI ke-33 cet. Ke-2 CV. Rajawali, Jakarta, 1992.

P.J.P. Tak. *Rechtsvorming in Nederland*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. 1984.

Rene David (et.al), *Major Legal System In The World To Day*, Stevents & Sons, London, 1985.

Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia; Suatu Model Pengantar*, Tribisana Karya, Bandung, 1997.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Sri Rahayu Oktoberina & Niken Savitri (Penyunting), *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta*, Refika Aditama, Bandung, 2008.

Subekti, *Hukum Perdata*, Pembimbing Masa, Jakarta, 1965.

S. Pamudji, *Teori Sistem dan Pengetrapannya Dalam Manegement*, Jakarta, Ichtiar Baru van Houve, 1981.

William R. Liddle, *Partisipasi dan Partai POLitik Indonesia Pada Awal Orde Baru*, Grafiti, Jakarta, 1992.

Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1983.

BIODATA PENULIS



Dr. Jumadi, S.H., M.H., lahir di Kabupaten Bone (Sulawesi Selatan), 4 Pebruari 1963 dari pasangan H. Borahima Rahman (alm.) dengan Hj. Siti Saleha. Pendidikan Strata Satu (S1) ditempuh pada Fak. Hukum (Hukum Tata Negara) Universitas Hasanuddin Makassar, lulus pada Maret tahun 1988. Kemudian pada Agustus tahun 1989 Penulis melanjutkan pendidikan Strata Dua (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) Universitas Hasanuddin dan lulus 1992. Pada tahun 2012 menyelesaikan studi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.

Pengalaman mengajar: pada tahun 1985 sampai dengan 1988 mengajar di SMP, SMA, SMEA Tamalatea, 1988 sampai dengan 1991 mengajar di Akademi Ilmu Pelayaran Indonesia (AIPI) Amannagappa Makassar, juga mengajar di Akademi Sekretaris dan Menejemen Indonesia (ASMI). Pada tahun 1991 sampai dengan 1994 mengajar pada Fakultas Hukum Universitas "45" Makassar. Pada tahun 1993 Penulis mengajar pada Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar dan STAI Al-Fur'qan, pada tahun 2006 sampai dengan 2008 mengajar pada STKIP Muhammadiyah Bone. Penulis pernah juga mengajar di Fakultas Hukum dan Pascasarjana (Program Magister Hukum) Universitas Indonesia Timur Makassar.

Publikasi Ilmiah Penulis berupa: artikel dalam Jurnal Kampus dan buku antara lain, Hukum Perburuhan, Lontarak Bugis Tentang Hukum, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia; Dinamika Penegakan Hukum di Indonesia; Fungsi DPD Menurut UUD 1945 Baru, Refleksi HAM di Indonesia dan Otoritas Kontrol Politik Parlemen Indonesia.

DASAR DAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERUNDANG UNDANGAN



Dr. Jumadi, S.H., M.H., lahir di Kabupaten Bone (Sulawesi Selatan), 4 Februari 1963 dari pasangan H. Borahima Rahman (alm.) dengan Hj. Siti Saleha. Pendidikan Strata Satu (S1) ditempuh pada Fak. Hukum (Hukum Tata Negara) Universitas Hasanuddin Makassar, lulus pada Maret tahun 1988. Kemudian pada Agustus tahun 1989 Penulis melanjutkan pendidikan Strata Dua (S2) pada Program Magister Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) Universitas Hasanuddin dan lulus 1992. Pada tahun 2012 menyelesaikan studi pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (Hukum Tata Negara) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.

Pengalaman mengajar: pada tahun 1985 sampai dengan 1988 mengajar di SMP, SMA, SMEA Tamalatea, 1988 sampai dengan 1991 mengajar di Akademi Ilmu Pelayaran Indonesia (AIP) Amannagappa Makassar, juga mengajar di Akademi Sekretaris dan Manajemen Indonesia (ASMI). Pada tahun 1991 sampai dengan 1994 mengajar pada Fakultas Hukum Universitas "45" Makassar. Pada tahun 1993 Penulis mengajar pada Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar dan STAI Al-Fur'qan, pada tahun 2006 sampai dengan 2008 mengajar pada STKIP Muhammadiyah Bone. Penulis pernah juga mengajar di Fakultas Hukum dan Pascasarjana (Program Magister Hukum) Universitas Indonesia Timur Makassar.

Publikasi Ilmiah Penulis berupa: artikel dalam Jurnal Kampus dan buku antara lain, Hukum Perburuhan, Lontarak Bugis Tentang Hukum, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia; Dinamika Penegakan Hukum di Indonesia; Fungsi DPD Menurut UUD 1945 Baru, Refleksi HAM di Indonesia dan Otoritas Kontrol Politik Parlemen Indonesia.


RajaGrafindo Persada

Jl. Raya Leuwilinggung No. 112
Kel. Leuwilinggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956
Telp 021-84311162 Fax 021-84311163
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI
ISBN 978-602-425-126-0

